



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 31

Tomo II

Noviembre de 2023

Pleno (2) y Primera Sala
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

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 31

Tomo II

Noviembre de 2023

Pleno (2) y Primera Sala
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. José Zamora Grant
*Encargado del Despacho
de la Dirección General*

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Presidenta

PRIMERA SALA

Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Presidente

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Ministra Loretta Ortiz Ahlf

(A partir del 17 de noviembre de 2023)

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

(Hasta el 15 de noviembre de 2023)

SEGUNDA SALA

Ministro Alberto Pérez Dayán
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales

Ministra Yasmín Esquivel Mossa

Ministro Javier Laynez Potisek

Ministra Loretta Ortiz Ahlf

(Hasta el 16 de noviembre de 2023)

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN DE CATORCE DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS PARA PROMOVERLA, AL REPRESENTAR EL TREINTA Y OCHO PUNTO OCHENTA Y OCHO POR CIENTO (38.88 %) DE DICHO ÓRGANO LEGISLATIVO.

II. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES.

III. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.

IV. MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.

V. FISCAL GENERAL DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. NI LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NI LAS LEYES GENERALES EN LA MATERIA ESTABLECEN UN RÉGIMEN O UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO PARA SU SELECCIÓN.

VI. FISCAL GENERAL DE JUSTICIA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EL DISEÑO CONSTITUCIONAL PREVISTO PARA LA FIGURA DEL FISCAL GENERAL DE LA REPÚBLICA NO NECESARIAMENTE DEBE SER REPLICADO POR LOS ESTADOS AL CREAR SUS FIGURAS EQUIVALENTES, NO OBSTANTE DEBEN SER OBSERVADOS LOS IMPERATIVOS JURÍDICOS CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN IX, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. FISCAL GENERAL DE JUSTICIA Y FISCALES ESPECIALIZADOS DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. EL PROCEDIMIENTO DE SU REMOCIÓN PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN LOCAL ES RESPETUOSO DEL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y DEL SISTEMA DE CONTRAPESOS QUE DEBE REGIR EN UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO (ARTÍCULO 125, PÁRRAFOS SÉPTIMO, FRACCIÓN IV, Y OCTAVO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

VIII. FISCAL GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. LA ELIMINACIÓN EXPRESA DE LA PROHIBICIÓN DE SU REELECCIÓN NO TRANS-



GREDE EL ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AL SER UN REFLEJO EXACTO DE LA NORMA FUNDAMENTAL Y EN ATENCIÓN A LA LIBERTAD CONFIGURATIVA LOCAL (ARTÍCULO 125, PÁRRAFOS SÉPTIMO, FRACCIÓN IV, Y OCTAVO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 157/2021. DIVERSAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS INTEGRANTES DEL CONGRESO DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. 8 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Una minoría parlamentaria del Congreso del Estado de Tamaulipas planteó la invalidez del artículo 125, párrafos séptimo, fracción IV, y octavo, de la Constitución Política de esa entidad federativa, reformado mediante decreto publicado el treinta de septiembre de dos mil veintiuno, que establecen la manera en que son designados y removidos diversos servidores públicos como el fiscal general y ciertos fiscales especializados locales.

| | Apartado | Criterio y decisión | Pág. |
|------|---|---|------|
| I. | COMPETENCIA | El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente medio de regularidad constitucional. | 12 |
| II. | PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS | El artículo 125, párrafos séptimo, fracción IV; y octavo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. | 13 |
| III. | OPORTUNIDAD | La demanda es oportuna. | 13 |
| IV. | LEGITIMACIÓN | La demanda fue presentada por una minoría parlamentaria mayor al treinta y tres por ciento. | 14 |
| V. | CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO | No se hacen valer, ni se advierte alguna. | 15 |



| | | |
|------------------------------------|---|-----------|
| <p>VI. ESTUDIO DE FONDO</p> | <p>Se reconoce la validez de las normas impugnadas, porque en su emisión no era necesaria una motivación reforzada, sino ordinaria, ya que el acto legislativo no incide de manera directa en algún derecho fundamental o análogo, sino se trata más bien de un aspecto orgánico respecto a la remoción de los titulares de la fiscalía general y ciertas fiscalías especializadas.</p> <p>Además, tanto en el nombramiento como en la remoción de esos servidores públicos existe libertad de configuración legislativa del Congreso Local para establecer el procedimiento que garantice las funciones de procuración de justicia con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos.</p> <p>Por tanto, es válido que exista la posibilidad de reelección del fiscal general local; también que se haya otorgado un proceso rígido de remoción de esos servidores públicos, pues no se advierte alguna violación a la Constitución, porque la facultad de remoción la sigue conservando el gobernador, por lo que hace al fiscal general. Mientras que éste conserva la misma facultad de remoción por lo que hace a las fiscalías especializadas.</p> <p>La decisión definitiva para remover a esos servidores públicos no es unilateral de un sólo Poder, por el contrario, es una decisión conjunta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, respecto del fiscal general, y de éste con el órgano legislativo por lo que hace a las fiscalías, lo que respeta el principio de división de poderes.</p> | <p>16</p> |
|------------------------------------|---|-----------|



| | | | |
|-------------|-----------------|--|----|
| | | El hecho de exigir una votación de dos terceras partes no vuelve ilusoria la posibilidad de controlar alguna eventual comisión de faltas graves, ya que la naturaleza de los órganos parlamentarios es la construcción de consensos entre la pluralidad política, muchas veces opositora, con los consecuentes costos políticos de las posturas que en cada debate asuman. | |
| VII. | DECISIÓN | Se reconoce la validez de las normas impugnadas. | 31 |

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **ocho de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 157/2021, promovida por diversos diputados (minoría parlamentaria) integrantes del Congreso del Estado de Tamaulipas en contra de los párrafos séptimo, fracción IV, y octavo del artículo 125 de la Constitución Política Local, reformados mediante el Decreto LXIV-813, publicado el treinta de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Demanda.** El veinte de octubre de dos mil veintiuno, una minoría parlamentaria del Congreso del Estado de Tamaulipas presentó acción de inconstitucionalidad en la que señaló como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa.

2. **Conceptos de invalidez.** Contra las normas impugnadas, los actores formulan los siguientes argumentos.

• **Primero.** Las normas impugnadas son violatorias de los principios de certeza, legalidad, objetividad, fundamentación y motivación contenidos en el



artículo 16; así como del diseño de normas establecido en el artículo 102, apartado A, fracción IV, ambos preceptos de la Constitución Federal. La reforma imposibilita la separación del cargo por remoción del fiscal general de Justicia del Estado de Tamaulipas (FGE) y de los titulares de las fiscalías especializadas del Estado (FEE), al gobernador y al FGE, respectivamente. Por lo que dicha reforma contraría el artículo 16, así como el 1o. constitucionales, por la posible afectación a los derechos humanos.

- La derogación de la expresión "sin posibilidad de reelección" del FGE, no es conforme con los artículos 16 y 102, apartado A, fracción IV, de la Constitución Federal. El cambio introducido en el procedimiento de remoción del FGE otorga una facultad al Congreso Local que es contraria al segundo de los artículos referidos, en el que se prevé el diseño para la remoción del fiscal general de la República y sus Fiscalías especializadas. Ello se debe a que, con la reforma impugnada, la remoción por parte del gobernador, que tenía como finalidad la separación del cargo, se cambió por la de permanencia en el cargo en caso de negativa o vencido el plazo para su aprobación por las dos terceras partes del Congreso, sin que se hubiese sometido a sus integrantes.

- Por otra parte, en el caso de la remoción de los titulares de las FEE se establece el mismo procedimiento. Esto es, si los remueve el FGE, dicha remoción tiene que ser aprobada por una mayoría de, al menos, dos terceras partes de los integrantes del Congreso. En el caso de que haya concluido el plazo de diez días para aprobar dicha remoción sin que la Legislatura lo hubiere sometido a consideración a sus integrantes, éstos permanecerán en los cargos.

- En ese contexto, se señala que con dicha reforma se cambia el sentido y la finalidad que tenía la remoción por causas graves del FGE y de los titulares de sus FEE, en relación con lo que expresa la Constitución Federal en el caso del fiscal general de la República y de los titulares de sus Fiscalías especializadas.

- Por tales motivos, con los cambios introducidos en la reforma impugnada, la parte promovente advierte un posible conflicto de facultades entre Poderes Locales al darle al gobernador la facultad de remoción, pero sin la separación de los funcionarios, ya que la misma puede realizarse siempre y cuando lo apruebe el Congreso, independientemente de lo fundado y motivado de las



causas graves que haya dado el gobernador o el FGE. En la norma y en lo fáctico, quien tiene la facultad de remoción es el Congreso y no el gobernador ni el FGE, según sea el caso.

- Insiste en que la derogación de la expresión "sin posibilidad de reelección", referente al FGE, resulta violatoria del artículo 102, apartado A, fracción IV, de la Constitución General. De acuerdo con la jurisprudencia P./J. 120/2009 de rubro: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.", en el presente caso resultaba aplicable una motivación legislativa reforzada y el Constituyente Permanente Local no satisfizo el razonamiento sobre la necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, sin ponderar específicamente las circunstancias concretas del caso, y sólo se abocó a expresar consideraciones políticas sin sustento.

- No se expresa de manera racional la necesidad de modificar los preceptos impugnados, ya que se adujo impulsar y fortalecer la autonomía de la FGE sin que se expresara cómo se va a lograr dicha consolidación. Tampoco expresa porque, en lo normativo y en lo práctico, se le otorgó al Congreso la facultad de separar del cargo al FGE y a los titulares de la FEE.

- Por otra parte, en lo relativo a la posibilidad de reelección, al derogar la expresión "sin posibilidad de reelección" para el FGE, se señala que también es violatorio de los principios de certeza, legalidad, objetividad, fundamentación y motivación, porque el Congreso no cumplió con los requisitos de la motivación reforzada al no ponderar las circunstancias concretas del caso, y sólo abocarse a expresar consideraciones políticas sin ningún tipo de sustento en el dictamen de la Comisión.

- Si la jurisprudencia P./J. 120/2009 referida establece que la motivación reforzada se exige cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, por el tipo de valor que queda en juego, en este caso es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Así, tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna



"categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate.

- En esa línea, señala la minoría parlamentaria que el decreto impugnado encuadra en una categoría sospechosa y no se llevó a cabo con un balance cuidadoso entre los elementos que el Congreso consideró como requisitos necesarios para su emisión y los fines que se pretendió alcanzar, los cuales no se refirieron en la exposición de motivos.

- Se argumenta que la reforma fue realizada a casi un año de concluir la actual administración pública estatal y a pocos días de concluir la Legislatura Local. Con ello, se limita de facto y normativamente al próximo gobernador que inicia funciones en octubre de dos mil veintidós para que, en caso de remover al FGE, esto no se realice con la separación de su cargo, ante la falta de una mayoría calificada de cualquier grupo parlamentario.

- En la Legislatura actual ningún grupo parlamentario cuenta con mayoría calificada, por lo que no hay posibilidad fáctica y política de aprobar la remoción que en su caso haga el gobernador. Con ello se pone en riesgo la estabilidad de la procuración de justicia en detrimento de los derechos de las personas, al no haber modo de separar de sus cargos a los fiscales.

- En cuanto a la libertad de configuración, la jurisprudencia P./J. 120/2009 expresa limitaciones a la discrecionalidad del Congreso. En el caso, al encuadrarse el término de "categoría sospechosa" el escrutinio debe ser más estricto a fin de respetar el diseño que establece la Constitución Federal y la severidad del control judicial se encontraría inversamente relacionado con el grado de la libertad de configuración.

- **Segundo.** En relación con la remoción del FGE y de los titulares de las FEE se argumenta que las normas son violatorias de los artículos 49 y 116, ambos de la Constitución Federal. Los cambios introducidos en el decreto impugnado generan un posible conflicto de facultades entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales, ya que la facultad del gobernador fue mermada al no contar con la posibilidad de separar del cargo al FGE, pues éste permanece en su



cargo hasta en tanto la Legislatura Local no lo apruebe. Es decir, se trata de una facultad que sólo tiene el Legislativo en lo fáctico y no el Ejecutivo Local.

- En efecto, la reforma constitucional local cambia la palabra "objetar" por la de "aprobar", cuyos significados y finalidades son totalmente diferentes y es lo que genera el conflicto entre dichos Poderes. Mientras que el primero significa "oponer una razón a lo que se ha dicho o intentado", el segundo, es "calificar o dar por bueno o suficiente algo o alguien". En el caso del artículo impugnado, en su texto anterior, establecía que el Congreso objetaba, mientras que la norma actual establece que será ese órgano quien apruebe la solicitud de la remoción. Por lo que los accionantes refieren un posible conflicto de facultades entre el ejecutivo y el FGE con el Congreso, puesto que este último es quien aprueba las remociones y no una objeción a la causa grave.

- **Tercero.** En relación con la remoción del FGE y de los titulares de las FEE, así como en lo relativo a la posibilidad de reelección por haberse derogado la expresión "sin posibilidad de reelección" para el FGE, los accionantes alegan que el artículo impugnado es violatorio del artículo 135 de la Constitución Federal, en materia de reformas a la Constitución. Señalan que conforme a ese artículo 135 de la Constitución Federal, las normas y diseños constitucionales que establece la misma son aprobados por el Constituyente Permanente Federal del cual la Legislatura de Tamaulipas forma parte.

- En ese sentido, se aduce que es incongruente que el Congreso apruebe normas y diseños de manera diferente a los que aprueban como parte integrante del Constituyente Permanente Federal. Además de que se trata de instituciones que tienen similares repercusiones en derechos humanos (positivas y negativas) tanto en el ámbito federal y local. Por tanto, considera que es necesario que se respeten los orígenes y la uniformidad institucional de las normas y diseños constitucionales que apruebe el Constituyente Federal.

3. **Admisión y trámite.** El veintiséis de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número 157/2021 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que instruyera el procedimiento y formulara el proyecto de resolución respectivo.



4. El Ministro instructor admitió la demanda el tres de enero de dos mil veintidós; dio vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas para que rindieran su informe; requirió al Poder Legislativo para que enviara copia certificada de los antecedentes legislativos del decreto impugnado; requirió al Ejecutivo para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial en que se publicó el decreto impugnado y ordenó dar vista al fiscal general de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestaran lo que correspondiera.

5. **Informe del Poder Legislativo.** Imelda Margarita Sanmiguel Sánchez, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso demandado, presentó su informe mediante escrito recibido el cinco de abril de dos mil veintidós en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal. No obstante, en auto de diez de agosto siguiente, el Ministro instructor tuvo por rendido ese informe de forma **extemporánea**, ya que el plazo para presentarlo había culminado el veintitrés de febrero anterior.

- En dicho informe se sostiene que el Congreso actuó dentro del marco competencial que señala la Constitución Local y las reglas conforme con ella. Además, se estimó que la competencia para reformar la Constitución Estatal era acorde con las normas federales, lo que no significa que las reformas debían ceñirse a ellas.

- Se actuó conforme al ejercicio de la libre configuración contenido en el artículo 116 de la Constitución Federal. A pesar ello, la nueva Legislatura no queda vinculada con lo que hizo la anterior, si tiene la plena convicción de que la presunción de validez de las normas impugnadas ha quedado desvirtuada con argumentos sólidos o mediante el criterio que podría asumir el Tribunal Pleno.

- La actitud de los Poderes ha de ser siempre conforme con la Ley Fundamental y no en defensa de un Poder temporal. En el caso de que la Legislatura anterior haya emitido normas inconstitucionales, el Congreso es el mismo y podría darse un aparente dilema de tener que sostener en el informe la validez de una norma general con la cual la nueva Legislatura podría no estar de acuerdo.

- No se comparte con los promoventes que las normas impugnadas sean inconstitucionales.



6. Informe del Poder Ejecutivo. Gerardo Peña Flores, en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Tamaulipas, en representación del Poder Ejecutivo de esa entidad, rindió su informe mediante escrito recibido el veintitrés de febrero de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, en el que manifestó lo siguiente.

- Se precisa que la promulgación y publicación del decreto impugnado la realizó el titular del Poder Ejecutivo por mandato de lo dispuesto en el artículo 91 de la Constitución Local.

- Los promoventes no señalan las razones o argumentos por los que consideran que el decreto impugnado violenta las garantías de legalidad, seguridad jurídica, fundamentación y motivación.

- La norma impugnada es conforme a los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, todos ellos contenidos en el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal. Ello, porque desde mil novecientos noventa y cuatro se han desarrollado más elementos para fortalecer la autonomía de los órganos de investigación y la persecución de los delitos, lo que redundará en beneficio de la sociedad, propiciando la colaboración entre Poderes en aras de designar a la persona idónea con las cualidades que el cargo les exige.

- Se resolvió dotar de mayor autonomía al FGE al hacer viable la posibilidad de su reelección (la Ciudad de México y Colima han incorporado esa posibilidad), a fin de garantizar su independencia ante los cambios de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales, y pueda desempeñar sus funciones con eficiencia, eficacia, objetividad y ajeno de cualquier presión.

- Por otra parte, entidades federativas como Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Durango, Michoacán, Guerrero, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa han superado el estándar fijado para el fiscal general de la República y han establecido en sus legislaciones votaciones de mayoría calificada para confirmar la remoción, ya sea por dos terceras partes de los legisladores presentes o de la totalidad de la Legislatura.



- Las reformas impugnadas fortalecen el diseño institucional, como ha sido estudiado en diversos informes y estudios sobre la Fiscalía General de la República. La reelección del FGE estimula el desarrollo profesional, especialización, y la integridad de las estructuras de la Fiscalía en beneficio de la sociedad. Además, esa medida representa la progresividad de los derechos humanos y su prohibición absoluta representaría una violación directa a los principios de seguridad y estabilidad en el nombramiento. Es constitucional y legalmente válida la posibilidad de que un servidor público sea reelecto siempre y cuando cumpla con los parámetros establecidos.

- Los Estados que forman parte de una Federación ven fortalecida su soberanía interior cuando refuerzan sus instituciones locales que exigen independencia y profesionalismo en el desempeño de sus funciones. Cada Estado será responsable del diseño institucional que requiera para el cumplimiento de sus objetivos y la Constitución Federal establece cuestiones mínimas que aquellos deben plasmar en sus textos respetando los límites y los parámetros que establece la Norma Fundamental.

- El Congreso de Tamaulipas decidió soberanamente dotar de mayor estabilidad en el cargo al titular de la FGE, con respeto a los principios mínimos de la Constitución Federal para seguir ejecutando sus atribuciones con mayor libertad e independencia de los otros Poderes.

- Finalmente, el Poder Ejecutivo demandado sostiene que en el artículo 102 de la Constitución Federal –que regula la autonomía y los procedimientos concernientes a la Fiscalía General de la República– no existe una obligación para los Estados de adoptar determinado procedimiento para el nombramiento o remoción del FGE. Es decir, es una facultad exclusiva del Constituyente Local regularlo en tanto respete los estándares mínimos de autonomía, en atención a la facultad residual contemplada en el artículo 124 constitucional.

- En afán de fortalecer el sistema de pesos y contrapesos, la participación del legislativo en el proceso de nombramiento y remoción del FGE consolida la participación democrática de los Poderes.



7. **Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** No formularon opinión en relación con el presente asunto.

8. **Alegatos.** Los representantes comunes de los accionantes formularon alegatos mediante escrito depositado en Correos de México el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el dos de septiembre siguiente.

9. **Cierre de la instrucción.** El seis de septiembre de dos mil veintidós, habiendo transcurrido el plazo para que las partes formularan alegatos, se declaró cerrada la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal¹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que diversas diputadas y diputados de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas plantearon la posible contradicción entre normas de la Constitución Local y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

11. De la lectura integral de la demanda se advierte que los accionantes impugnan los párrafos séptimo, fracción IV, y octavo del artículo 125 de la Consti-

¹ "Artículo 105

"...

"d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano; ..."

² "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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



tución Política del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-813, publicado el treinta de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad.

III. OPORTUNIDAD

12. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que, si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

13. La norma impugnada en este asunto se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Tamaulipas el treinta de septiembre de dos mil veintiuno. Por tanto, el plazo de impugnación transcurrió del **viernes uno al sábado treinta de octubre** de dos mil veintiuno que, por haber sido inhábil, se pudo presentar el primer día hábil siguiente, esto es, el lunes **uno de noviembre siguiente**.

14. Consecuentemente, si la demanda de acción de inconstitucionalidad se recibió en el buzón judicial de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinte de octubre de dos mil veintiuno, resulta **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN

15. La demanda de acción de inconstitucionalidad fue promovida por quince personas que se ostentaron como diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas.⁴

³ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

⁴ Humberto Armando Prieto Herrera, Juan Ovidio García García, Casandra Prisilla de los Santos Flores, Marco Antonio Gallegos Galván, Eliphaleth Gómez Lozano, José Alberto Granados Fávila, Consuelo Nayeli Lara Monroy, Gabriela Regalado Fuentes, Juan Vital Román Martínez, Nancy Ruíz



16. Para acreditar su calidad de integrantes del Congreso Local, los firmantes acompañaron, entre otras constancias, las actas de sesión constitutiva de los grupos parlamentarios de Movimiento de Regeneración Nacional, Partido Acción Nacional y Partido Revolucionario Institucional de la Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas; las cuales fueron debidamente certificadas por la secretaria de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Tamaulipas, de las que se desprende que aquéllos ejercen sus funciones y facultades en calidad de diputados integrantes de la misma.⁵

17. Ahora bien, la Constitución Política del Estado de Tamaulipas⁶ prevé que el Congreso se conforma por treinta y seis integrantes. Por su parte, el artículo 105, fracción II, inciso d), de la Constitución Federal, exige que la minoría parlamentaria promovente de este medio de control alcance el porcentaje del treinta y tres por ciento (33 %) del total de los integrantes del órgano legislativo de que se trate.

18. Este Alto Tribunal advierte que, si bien en el escrito de demanda se mencionan quince legisladores, lo cierto es que únicamente aparece firmado por catorce personas.⁷ Entonces, para conocer qué porcentaje del Congreso Local representa ese número es necesario dividir cien entre la cantidad total de integrantes del Congreso; después, el resultado multiplicarlo por catorce para conocer, en términos porcentuales, el significado de la cifra menor respecto de la mayor.

19. Dicha operación se representa así: $100/36=2.77 \times 14=38.88$. Entonces, si este último porcentaje supera el límite inferior constitucional de treinta y tres

Martínez, Úrsula Patricia Salazar Mojica, Leticia Vargas Álvarez, Isidro Jesús Vargas Fernández y Javier Villarreal Terán.

⁵ Ello en atención a que les fueron requeridos dichos documentos en copia certificada por el Ministro instructor, mediante proveído de tres de enero de dos mil veintidós.

⁶ **"Artículo 26.** El Congreso del Estado se integrará por 22 Diputados electos según el principio de votación de Mayoría Relativa, mediante el sistema de Distritos Electorales uninominales, y con 14 Diputados que serán electos según el principio de Representación Proporcional y el sistema de lista estatal, votadas en la circunscripción plurinominal que constituye el Estado."

⁷ Esto, ya que no se advierte la firma correspondiente al diputado José Braña Mojica. Incluso en el auto de admisión no se le reconoció como promovente.



por ciento (33 %) antes referido, es claro que se cumple con tal requisito de procedencia.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

20. Las partes no hicieron valer ninguna causa de improcedencia y este tribunal tampoco advierte alguna oficiosamente, por lo que lo procedente es abordar el estudio de fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

21. En su escrito de demanda, los accionantes formulan diversos conceptos de invalidez que giran en torno a las siguientes líneas argumentativas: incumplimiento de hacer una motivación reforzada al emitir las normas impugnadas; incongruencia con lo previsto en la Constitución Federal, respecto del procedimiento para la remoción del Fiscal General de la República; se genera un conflicto entre el Congreso Local con el gobernador y el FGE, al ser de facto aquel quien puede llevar a cabo la remoción en cuestión.

22. Ahora bien, los planteamientos de los accionantes se abordarán de acuerdo con la siguiente metodología: en un primer momento, y como una cuestión previa, se analizará la violación consistente en la ausencia de una motivación reforzada (A); después, se hará referencia al parámetro de regularidad constitucional aplicable al nombramiento y designación de los fiscales en las entidades federativas (B); finalmente, partiendo de ese parámetro, y al encontrarse íntimamente vinculados con el nombramiento y remoción de los fiscales locales, se analizarán de manera conjunta los conceptos de invalidez hechos valer contra las normas impugnadas (C).

A. Cuestión previa (violación a una motivación reforzada)

23. En reiteradas ocasiones, los accionantes señalan que en la emisión del decreto que reformó las normas impugnadas el Congreso Local se encontraba obligado a realizar una motivación reforzada. No obstante, señalan que hubo omisión, entre otros aspectos, de razonar sobre la necesidad de la reforma y de ponderar las circunstancias concretas del caso; también manifiestan que no se



razona cómo la reforma impugnada permitirá lograr que se impulse y fortalezca la autonomía de la FGE.

24. Dichos conceptos de invalidez son **infundados**. Este Alto Tribunal ha sostenido de manera reiterada que cualquier autoridad está obligada a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Federal, pero tratándose de los actos legislativos, cuando las leyes no trascienden de manera inmediata a la esfera jurídica de los particulares, aquellos se satisfacen si las autoridades encargadas de su formación actúan dentro de los límites de las facultades que la Ley Fundamental les confiere, y que se reglamente una situación que amerite ser regulada jurídicamente.⁸

25. Asimismo, como lo afirman los accionantes, el Tribunal Pleno también ha distinguido dos tipos de motivación que puede revisarse respecto de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos: la reforzada y la ordinaria.⁹ Para exigir el primer tipo de motivación se exige como condicionante que se trate de la emisión de normas que impliquen un riesgo de mermar algún derecho fundamental, o bien, constitucionalmente análogo, por lo que su control debe ser más estricto con las razones del legislador. Por exclusión, en cambio, tiene lugar la motivación ordinaria, esto es, si los actos o normas de que se trate no tienen el potencial de poner en riesgo alguno de los elementos antes precisados, la revisión o el control que se haga debe ser deferente hacia el legislador.

26. En este caso concreto, las normas objeto de impugnación se relacionan con aspectos orgánicos de un ente al que una Constitución Local le reconoce

⁸ Véanse las siguientes tesis: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES.". Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 193-198, Primera Parte, página 100 y registro digital: 232220; "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.". Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Primera Parte, página 239 y registro digital: 232351; y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.". Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 157-162, Primera Parte, página 150 y registro digital: 232460.

⁹ Véase la siguiente tesis: "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255 y registro digital: 165745.



autonomía, en específico, sobre el procedimiento de remoción de la persona titular de la Fiscalía General del Estado y las Fiscalías especializadas. Por ende, el impacto de dicho acto legislativo no incide por sí mismo de manera directa en algún derecho fundamental y, consecuentemente, no se exige por parte del órgano legislativo la motivación reforzada a que se refiere el criterio de este Tribunal Pleno en la jurisprudencia citada.

27. Por otro lado, en el caso se satisfacen los requisitos de fundamentación y motivación necesarios para reformar las normas impugnadas, ya que, por una parte, el Congreso del Estado de Tamaulipas tiene facultades para expedir el decreto en cuestión, en términos de lo dispuesto por el artículo 116, fracción IX,¹⁰ de la Constitución Federal, en relación con el 58, fracción I,¹¹ de la Constitución Local. Ello, con independencia de su contenido material, el cual no es materia de análisis en este apartado.

28. Además, por otra parte, del proceso legislativo del decreto por el que se reformaron las normas impugnadas, así sea de manera genérica y amplia, se observa que el Congreso sí expresó la justificación que motivó su emisión. Al respecto, en el dictamen elaborado por la Comisión Permanente se señaló lo siguiente.

- Los procesos de transformación y consolidación de las instituciones requieren el esfuerzo sostenido a través del tiempo de toda comunidad política que busque ahondar y proteger el legado de decisiones trascendentales frente a los cambiantes gobiernos, como el sistema de procuración de justicia del Estado de Tamaulipas, que creó y dotó de autonomía constitucional a la FGE.

- Con miras a profundizar y garantizar la inversión sostenida por el Estado tamaulipeco y conferirle mayor autonomía a dicha institución –en cuanto a la

¹⁰ "Artículo 116. ... IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos. ..."

¹¹ "Artículo 58. Son facultades del Congreso: I. Expedir, reformar y derogar las Leyes y Decretos que regulan el ejercicio del Poder Público; ..."



investigación y persecución del delito— es que se proponen cambios constitucionales para dotar de certeza y estabilidad a la naciente Fiscalía General de Justicia del Estado y sus fiscalías especializadas.

- Lo anterior con la finalidad de que su titular pueda desempeñar sus funciones de forma autónoma e independiente a los vaivenes cíclicos de la política electoral o al contentillo de mayorías pasajeras que puedan trancar un esfuerzo en el que toda la sociedad tamaulipeca ha invertido años de esfuerzos institucionales, recursos presupuestales y voluntad política para consolidar un nuevo sistema de justicia penal de corte acusatorio y oral, con autonomía y las salvaguardas para garantizar su autonomía también de los Poderes fácticos.

- Las reformas propuestas van encaminadas a impulsar y fortalecer la autonomía de la Fiscalía General de Justicia del Estado, lo que se traduce en una mayor consolidación institucional en el ejercicio de sus funciones, beneficiando así a la impartición de justicia en Tamaulipas.

29. De esta forma, al haber actuado dentro de sus facultades y haber justificado en términos generales la intención de las reformas llevadas a cabo, se considera que el Congreso demandado sí cumplió con su deber de llevar a cabo una motivación ordinaria, aplicable en este caso, por lo cual resultan infundados los conceptos de invalidez en este sentido.

B. Parámetro de regularidad constitucional (nombramiento y remoción de fiscales generales y especializados locales)

30. En el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías.¹² Por su parte, en el artículo 102 de ese mismo ordenamiento se prevé que el Ministerio Público de la Federación se organizará

¹² "Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. ..."



en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, a quien corresponde la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal.

31. En ese artículo 102 también se regulan diversos aspectos relacionados con la figura del fiscal de la Federación, entre ellos: los requisitos para el cargo, duración, procedimiento de designación y de remoción. Asimismo, se dispone con cuáles Fiscalías especializadas contará la fiscalía general, y la forma en que sus titulares serán nombrados y removidos.¹³

32. Dicho diseño institucional que creó a la Fiscalía General de la República como un órgano constitucional autónomo, fue producto de la reforma publicada el diez de febrero de dos mil catorce en el Diario Oficial de la Federación. Aunque esta reforma primordialmente modificó el artículo 102 constitucional, también implicó la adición de la fracción IX al artículo 116, el cual dispone las normas conforme a las cuales los Poderes de los Estados deben sujetar su organización. Por su importancia para el presente asunto, a continuación, se transcribe tal fracción:

"Art. 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.

¹³ **Art. 102.** El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

"Para ser Fiscal General de la República se requiere: ...

"El Fiscal General durará en su encargo nueve años, y será designado y removido conforme a lo siguiente: ...

"Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; ...

"La Fiscalía General contará, al menos, con las fiscalías especializadas en materia de delitos electorales y de combate a la corrupción, cuyos titulares serán nombrados y removidos por el Fiscal General de la República. El nombramiento y remoción de los fiscales especializados antes referidos podrán ser objetados por el Senado de la República por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, en el plazo que fije la ley; si el Senado no se pronunciare en este plazo, se entenderá que no tiene objeción. ..."



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

"IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."

33. Del análisis del proceso legislativo se advierte que la adición de dicha fracción IX no formó parte de la iniciativa presentada por diversos senadores, sino que fue propuesta en el dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, y la de Estudios Legislativos del propio Senado.¹⁴

34. Durante la discusión del dictamen en la Cámara de Senadores, se hicieron manifestaciones en el sentido de que se planteaban reformas tanto a la Fiscalía General de la República como a las fiscalías de las entidades, así como que se pretendía lograr que en las Constituciones Locales se garanticen las mismas características, esto es, autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio.¹⁵

35. Incluso, en la discusión del dictamen en la Cámara de Diputados una de sus integrantes señaló que en la reforma planteada se estaba dejando de lado la obligación de los Estados para que replicaran el modelo de creación de la Fiscalía General de la República también a nivel local. Por lo anterior, la parlamentaria planteó una reserva para que se incluyera la obligación para los Estados de establecer en sus Constituciones la existencia de una Fiscalía autónoma del Ejecutivo Local, replicando lo que sería un modelo adecuado a nivel federal. Sin embargo, la mayoría de los diputados desearon admitir a discusión la propuesta.¹⁶

¹⁴ Página 227 del dictamen.

¹⁵ Véase en la página 75 de la discusión la intervención de la senadora María del Pilar Ortega Martínez.

¹⁶ Páginas 168 y 168 de la discusión en la Cámara de Diputados.



36. Es importante destacar las anteriores referencias del proceso legislativo desde este momento porque ni en el texto literal de la fracción IX transcrita ni del proceso legislativo en el que se determinó añadirla se puede observar con claridad una intención del Constituyente en el sentido de que las entidades federativas replicaran o copiaran el diseño institucional previsto para el fiscal general de la República y sus fiscalías especializadas. A lo mucho, se desprende que hubo propuestas o menciones aisladas en ese sentido, pero que en modo alguno prosperaron o no fueron acompañadas por una parte significativa de los parlamentarios.

37. Por otro lado, esta Suprema Corte de Justicia ya ha tenido la oportunidad de interpretar las normas constitucionales referidas en contextos de impugnaciones similares a las que ahora se analizan. En la controversia constitucional 169/2017,¹⁷ el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León impugnó diversas normas de la Constitución Local, entre otras cuestiones, porque consideró que se afectaba el principio de división de poderes y la autonomía e independencia que debe regir a las fiscalías especializadas y al fiscal general local.

38. La parte accionante sostenía que, en el caso de las fiscalías especializadas, dichas afectaciones se generaban porque al Poder Ejecutivo no se le permitía colaborar en el procedimiento para sus nombramientos; y, en el caso del fiscal general del Estado, debido a que, si bien al Poder Ejecutivo se le otorgaba participación para integrar la terna de los cuatro candidatos enviados con antelación por el Congreso, con ello no se lograba una intervención real y efectiva que constituyera un auténtico equilibrio de Poderes.¹⁸

39. Si bien los planteamientos del asunto invocado no son exactamente iguales a los de este caso, resultan relevantes las premisas de las cuales se partió para contestarlos. El Tribunal Pleno advirtió que en la Constitución Federal y en las leyes generales aplicables no se ordena un régimen o procedimiento

¹⁷ Resuelta en sesión de primero de septiembre de dos mil veinte, por mayoría de nueve votos respecto de las consideraciones aquí citadas. Véanse los párrafos 324 a 346 de esa sentencia.

¹⁸ Véase la síntesis de los conceptos de violación en las páginas 8 y 9 de esa sentencia.



específico para la selección del fiscal general y/o de los Fiscales Especializados. Por lo que, ante dicha circunstancia, se sostuvo que existía una libertad de configuración de las entidades federativas implicadas.

40. El Tribunal Pleno analizó los artículos 20, 21 y 116, fracción IX, constitucionales, de los que observó que únicamente establecen, entre otros aspectos, las reglas, principios y derechos aplicables al proceso penal en toda la República, que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y los principios con base en los cuales los Estados garantizarán las funciones de procuración de justicia. Sin embargo, se concluyó que **en ninguna parte se dice cómo elegir a los titulares de la procuración ministerial de justicia locales**, pues sólo se requiere asegurar elementos de autonomía e imparcialidad de estas entidades.

41. Además, se consideró que las indicaciones sobre el nombramiento del fiscal general de la República y de los fiscales especializados que prevé el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal, no son replicables a las entidades federativas. Es decir, **es un contenido constitucional dirigido únicamente a la Federación**.

42. Así, el Tribunal Pleno concluyó que, tratándose del nombramiento y designación de fiscales generales y especializados locales, las entidades federativas se encuentran en un escenario de libertad de configuración, por lo que su análisis debe limitarse a verificar que, al diseñar sus respectivos modelos institucionales sobre la materia, las entidades federativas respeten las exigencias y principios contenidos en la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Federal.

43. En la misma dirección, el Tribunal Pleno, al analizar la acción de inconstitucionalidad 15/2017,¹⁹ definió que el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal –que establece la figura de fiscal general de la República– no puede servir como parámetro de referencia para dilucidar la constitucionalidad de las

¹⁹ Resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho.



normas en las que se diseña a las Fiscalías locales, pues regula una institución de carácter federal y no existe un mandato expreso ni implícito del Constituyente Federal para que las entidades federativas reproduzcan ese modelo de fiscalía.

44. Aun cuando las consideraciones del primero de los precedentes citados se restringieron al tema de designación o nombramiento de los fiscales generales y especializados de las entidades federativas, las mismas son aplicables al diseño integral de esas instituciones, incluyendo el procedimiento de remoción, pues en ellas subyace la misma razón en el sentido que desde la Constitución no se ordena ninguna forma específica en que deba llevarse a cabo, sino únicamente los principios que deben garantizarse en la función de procuración de justicia.

45. De ahí que, al no haber directrices específicas de rango constitucional sobre los procedimientos de designación y remoción de los servidores públicos en comento, sobre ese aspecto rige una libertad de configuración para las entidades federativas, acotada a la observancia de los principios constitucionales aplicables a la materia.

C. Caso concreto

46. Si, como hemos dejado asentado, el diseño constitucional previsto para la figura del fiscal general de la República no necesariamente debe ser replicado por las entidades federativas al crear sus figuras equivalentes, sino que es la fracción IX del artículo 116 constitucional la que contiene imperativos jurídicos con condiciones de aplicación definidas de modo muy abierto, los que deben ser observados, corresponde ahora determinar si el Congreso Local demandado cumplió, así sea de una manera modulada, con la observación de los principios que le son ordenados en aquella fuente normativa.

47. Con la finalidad de facilitar la exposición del estudio de los conceptos de invalidez, es necesario partir de las normas que son objeto de impugnación contenidas en el artículo 125 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, tanto en su texto anterior como en el vigente combatido.



| Previo a la reforma | Normas vigentes impugnadas |
|--|--|
| <p>"Art. 125. El Ministerio Público estará integrado por un Fiscal General de Justicia, quien lo presidirá, así como por los fiscales especializados, agentes y demás servidores públicos que determine la ley para su organización.</p> <p>[Párrafo séptimo] "El Fiscal General durará en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y será designado y removido conforme al siguiente procedimiento:</p> <p>"...</p> <p>"IV. El Fiscal General podrá ser removido por el titular del Ejecutivo únicamente por las causas graves que establezca la ley. La remoción podrá ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso del Estado dentro de un plazo de diez días, en cuyo caso el Fiscal General será restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Congreso no se pronuncia al respecto, se entenderá que no existe objeción.</p> <p>(Párrafo octavo) "El nombramiento de los fiscales especializados a los que se refiere esta Constitución, con excepción del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, se llevará a cabo a propuesta del Fiscal General y por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado. Solamente podrán ser removidos por las causas graves que establezca la ley."</p> | <p>"Art. 125. El Ministerio Público estará integrado por un Fiscal General de Justicia, quien lo presidirá, así como por los fiscales especializados, agentes y demás servidores públicos que determine la ley para su organización.</p> <p>[Párrafo 7o.] "El Fiscal General durará en su encargo siete años y será designado y removido conforme al siguiente procedimiento:</p> <p>"...</p> <p>"IV. El Fiscal General podrá ser removido por el titular del Ejecutivo únicamente por las causas graves que establezca la ley. La remoción deberá ser aprobada dentro del plazo de diez días por el voto de al menos dos terceras partes de los miembros del Congreso del Estado. En caso de negativa o vencido el plazo, el Fiscal General permanecerá en el cargo y no podrá ser removido por los mismos hechos que originaron el procedimiento.</p> <p>(Párrafo octavo) "El nombramiento de los fiscales especializados a los que se refiere esta Constitución, con excepción del Fiscal Especializado en Combate a la Corrupción, se llevará a cabo a propuesta del Fiscal General y por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del Estado. Solamente podrán ser removidos por las causas graves que establezca la ley y con el mismo procedimiento para remover al fiscal general."</p> |

48. De manera esquemática se observan los siguientes cambios.



| Antes de la reforma | Vigente |
|--|--|
| <p>1. Expresamente establecía la prohibición de reelección para el FGE.</p> <p>2. La remoción del FGE hecha por el gobernador podía ser objetada por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso dentro de un plazo de diez días.</p> <p>3. En caso de objeción, el FGE sería restituido en el ejercicio de sus funciones. Si el Congreso no se pronunciaba al respecto, se entendía que no existía objeción.</p> <p>4. Los fiscales especializados solamente podían ser removidos por las causas graves que establezca la ley.</p> | <p>1. Eliminó esa prohibición.</p> <p>2. La remoción deberá ser aprobada dentro del plazo de diez días por el voto de al menos dos terceras partes de los miembros del Congreso.</p> <p>3. En caso de negativa o vencido el plazo, el FGE permanecerá en el cargo.</p> <p>4. Los fiscales especializados solamente podrán ser removidos por las causas graves que establezca la ley, y con el mismo procedimiento para remover al FGE.</p> |

49. Del análisis de los cambios introducidos en el decreto impugnado se observa que uno de ellos consistió en la posibilidad de reelección para el FGE. El resto de las reformas van enfocadas en otorgar una mayor rigidez al proceso de remoción tanto del FGE como de los titulares de las fiscalías especializadas.

50. En efecto, en las disposiciones legales vigentes la facultad de remoción sigue conservándola el gobernador, respecto del FGE, pero ahora no surte sus efectos inmediatos y está condicionada a la aprobación de las dos terceras partes de los miembros del Congreso. En cuanto a los fiscales especializados, se exige el mismo procedimiento.

51. Aun así, la decisión definitiva sobre la remoción del FGE y sus fiscales especializados continúa siendo el resultado de una decisión conjunta, entre el Ejecutivo y el Legislativo en el caso del FGE que, a pesar de darle mayor preponderancia al Congreso, no implica que la intervención del Ejecutivo sea meramente formal o carente de sentido.

52. La participación del Ejecutivo es imprescindible en el proceso de remoción del FGE. A él corresponde instar dicho procedimiento, y aunque se requiera la



aprobación del Congreso, este órgano no puede unilateralmente iniciar ni concluir su trámite, pues para ello es necesario una determinación previa del Ejecutivo. Lo mismo sucede en tratándose de los fiscales especializados, pues sus remociones son producto de una colaboración entre el FGE y el Congreso.

53. Es decir, la facultad de remoción de los fiscales locales del Estado de Tamaulipas no recae en uno solo de los Poderes, sino que es una decisión en la que participan los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por un lado, y por el otro, el FGE y el Congreso, lo cual es respetuoso del principio de división de poderes y del sistema de contrapesos que debe regir en un Estado democrático de derecho y, a su vez, garantiza que su actuación se ejerza con autonomía e independencia por parte de esos Poderes.

54. Al ser un procedimiento de esa naturaleza, en la que la facultad de remoción de un órgano autónomo no recae en la discrecionalidad y arbitrariedad de un solo Poder, se fortalece la autonomía e independencia en su actuación, pues se evita algún tipo de subordinación al Poder que podría destituirlo. La participación efectiva de dos o más órganos en la toma de una decisión legítima en mayor medida ésta, evita desvíos y promueve el consenso entre la pluralidad, propio de cualquier régimen democrático.

55. En las normas impugnadas, el Constituyente tamaulipeco dotó de mayor solidez en el cargo a los fiscales locales, al optar por crear un sistema más rígido para removerlos de su puesto. Sin embargo, este Tribunal Pleno no advierte que con ello se haya impedido o hecho ilusoria la posibilidad de controlar su actuación ante una eventual comisión de faltas graves.

56. El hecho de que la remoción decretada por el gobernador no surta efectos inmediatos y requiera ser aprobada por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, no impide que se pueda llegar a esa determinación. La circunstancia de que ninguna fuerza política o coalición cuente con ese umbral representativo, como lo afirman los promoventes, no significa un obstáculo infranqueable para la remoción, por más complejo que sea. La naturaleza de los órganos parlamentarios es precisamente la construcción de consensos entre la



pluralidad política, muchas veces opositora, con los consecuentes costos políticos de las posturas que en cada debate asuman.

57. En otras palabras, la participación del gobernador o del FGE en las remociones, no son irrelevantes pues, se insiste, su colaboración es imprescindible en el procedimiento, ya que sólo a ellos les corresponde el inicio de ese procedimiento, aunque para la decisión definitiva se requiera la anuencia del Poder Legislativo.

58. De ahí que se considere que el proceso de remoción creado en las normas impugnadas, al ser menos flexible, pero sin desnaturalizar el sistema de pesos y contrapesos, garantiza que la función de procuración de justicia se realice con autonomía e independencia. De igual forma, se estima que con ello no se ven trastocados los demás principios constitucionales de eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, contemplados en la fracción IX del artículo 116 constitucional.

59. Por otro lado, como ya se apuntaba, si bien las entidades federativas no están obligadas a replicar el diseño de la Fiscalía General de la República o sus fiscalías, en el ámbito de sus competencias, lo cierto es que, de llegar a hacerlo, tampoco estarían contrariando la Constitución.

60. Por tal motivo, a diferencia de lo sostenido por los accionantes, tampoco es acertado que, al eliminarse la prohibición expresa de reelección para el FGE, se viole lo dispuesto en la Constitución Federal, pues con dicha eliminación se hizo un reflejo exacto de lo que sobre el mismo punto establece aquélla. De ahí que, si en la Norma Fundamental se dispone de esa manera, no sería posible declarar inconstitucional una norma secundaria en la que, en ejercicio de una libertad de configuración local, se decidió optar por la misma regulación establecida en la Constitución.

61. Ello es así porque las entidades federativas cuentan con la libertad, siempre y cuando observen diversos principios constitucionales, de legislar y



diseñar la función de procuración de justicia y las instituciones encargadas de esas actividades, pero de ningún modo están impedidas para elegir la misma configuración creada para tal función a nivel federal.

62. Por estas razones, son **infundados** los argumentos formulados por los accionantes, ya que, como ha quedado demostrado, el Congreso Local sí llevo a cabo la fundamentación y motivación a la que estaba obligado al emitir el decreto impugnado y las modificaciones hechas al procedimiento para el nombramiento y remoción tanto del fiscal general como de las fiscalías especializadas del Estado de Tamaulipas no impide que la función de procuración de justicia se realice con apego a los principios dictados por la Constitución Federal en la fracción IX del artículo 116, que los accionantes consideran transgredidos.

VII. DECISIÓN

63. Por lo expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del artículo 125, párrafos séptimo, fracción IV, y octavo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto No. LXIV-813, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintiuno, en los términos del apartado VI de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al V relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia y sobreseimiento.

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, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos del 24 al 26, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su subapartado A, consistente en que el Congreso demandado sí cumplió con su deber de llevar a cabo una motivación ordinaria.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de los párrafos del 59 al 61, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en sus subapartados B y C, consistente en reconocer la validez del artículo 125, párrafos séptimo, fracción IV, y octavo, de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto aclaratorio.

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, González Alcántara Carrancá, Esquivel



Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto aclaratorio que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 157/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de ocho de agosto de dos mil veintitrés.

En la sesión de referencia el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó la constitucionalidad de los párrafos séptimo, fracción IV, y octavo del artículo 125 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas, reformado mediante el Decreto LXIV-813, publicado el treinta de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad.

Si bien comparto el sentido del reconocimiento de validez de dicho precepto legal, considero necesario emitir el siguiente voto aclaratorio, en el apartado *VI. ESTUDIO DE FONDO*, subapartado *B. Parámetro de regularidad constitucional (nombramiento y remoción de fiscales generales y especializados locales)*, en lo que respecta a la cita de la controversia constitucional 169/2017, pues si bien es cierto que en ese asunto emití voto en contra, sin embargo, ello fue por una circunstancia distinta que no se actualiza en el presente asunto.

En efecto, en la controversia constitucional 169/2017, resuelta en sesión del Tribunal Pleno el uno de septiembre de dos mil veinte, emití mi voto en contra del considerando VIII.6.C en el que se analizó el artículo 109, fracción III, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, que establecía que el comité de selección tendrá, además de la facultad de elegir a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción, otras



atribuciones que se determinen en la propia Constitución Local y en la ley; atribuciones que consistían en participar en el procedimiento de designación del Auditor General del Estado, fiscal general de Justicia del Estado, fiscal especializado en combate a la corrupción, fiscal especializado en delitos electorales y Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa.

Conforme con el criterio de la mayoría, se consideró válido que dicho comité tuviera asignadas esas facultades adicionales, en tanto que no se advertía que, en la Constitución General, o en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, existiera impedimento para que el Congreso del Estado de Nuevo León pudiera otorgar diferentes competencias a dicho comité, que trascendieran a otras esferas del ordenamiento jurídico.

Por esas razones, en los considerandos VIII, numeral 7, apartados A y B; así como en el VIII, numeral 9, de ese asunto, se estimó válido que el Comité de Participación Ciudadana local, pudiera participar en el procedimiento de designación del auditor superior del Estado, el Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa, el fiscal general de Justicia, el fiscal especializado en combate a la corrupción y el fiscal especializado en delitos electorales del Estado.

Mi voto particular en contra de lo anterior se emitió al considerar que conforme con el artículo 18 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el comité de selección tenía asignada una sola función: seleccionar a través de previa convocatoria pública, a los integrantes del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción; y conforme con el diverso 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, las leyes locales de las entidades federativas deben desarrollar la integración y atribuciones de los sistemas locales, de forma equivalente a los del Sistema Nacional.

Desde mi punto de vista, ese mandato de equivalencia de atribuciones evidenciaba que el comité de selección, que forma parte del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León, no podía tener facultades adicionales a las que, por su propia naturaleza, le corresponden dentro de dicho sistema, y que derivaban de lo establecido en los artículos 18 y 36 de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; pues que el legislador neoleonés le haya dado intervención en el procedimiento para nombrar al Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa, al auditor superior del



Estado, así como al fiscal general de Justicia, al fiscal especializado en combate a la corrupción y al fiscal especializado en delitos electorales del Estado de Nuevo León, distorsionaba la finalidad de dicho comité al permitirle concentrar excesivas facultades que, incluso, podían incidir en la conformación final de los integrantes del propio Sistema Estatal Anticorrupción.

Lo anterior, ya que, además de los integrantes del Comité de Participación Ciudadana de dicho sistema, podría incidir en la designación de otros tres de sus integrantes que tienen voz y voto en el comité coordinador, como el auditor superior del Estado, el Magistrado de la Sala Especializada en Materia de Responsabilidad Administrativa, y el fiscal especializado en combate a la corrupción, lo que resultaba contrario al equilibrio de división de poderes previsto en el artículo 116, párrafo primero, de la Constitución General, en tanto que la participación que se le otorgaba al comité de selección, permitía concentrar el punto de partida de los cargos públicos de mayor importancia para el funcionamiento del Sistema Anticorrupción del Estado de Nuevo León, con lo que se impedía que otros órganos del Estado tuvieran la posibilidad de evaluar los perfiles profesionales de los aspirantes a tales cargos.

De lo anterior se advierte que las razones que motivaron mi voto en contra en la controversia constitucional 169/2017 se sustentaron en el contexto del modelo de designación del fiscal general del Estado de Nuevo León, al otorgársele atribuciones al Comité de Participación Ciudadana, del Sistema Estatal Anticorrupción, para intervenir en este mecanismo, lo cual no acontece en el presente asunto.

En consecuencia, aun y cuando formulé voto en contra en la controversia constitucional 169/2017, las razones se sustentaron en motivos diversos a las consideraciones expuestas en ese precedente, en el sentido de que tratándose del nombramiento y designación de fiscales generales y especializados locales, las entidades federativas se encuentran en un escenario de libertad configurativa, por lo que su análisis debe limitarse a verificar que, al diseñar sus respectivos modelos institucionales sobre la materia, las entidades federativas respeten las exigencias y principios contenidos en la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Federal; criterio que comparto.

Son esas razones las que sustentan el presente voto aclaratorio.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la acción de inconstitucionalidad 157/2021, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de ocho de agosto de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad aludida al rubro, en la que diversas diputadas y diputados integrantes del Congreso del Estado de Tamaulipas solicitaron la invalidez de los párrafos séptimo, fracción IV, y octavo del artículo 125 de la Constitución Política Local, reformados por Decreto LXIV-813, publicado el treinta de septiembre de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial de esa entidad.

En el apartado V, subapartado C, de la sentencia aprobada se determinó, en lo que aquí interesa, la constitucionalidad de la modificación relativa a la eliminación de la prohibición de reelección del fiscal general de justicia que contenía el párrafo séptimo del artículo 125 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas.

La mayoría de Ministras y Ministros sustentaron la determinación indicada bajo el argumento de que con la eliminación de la prohibición expresa de reelección para el fiscal general del Estado de Tamaulipas se hizo un reflejo exacto de lo que sobre el mismo punto establece la Constitución Federal para el fiscal general de la República, de manera que no era posible declarar inconstitucional una norma secundaria en la que, en ejercicio de una libertad configurativa local, se decidió optar por la misma regulación establecida en la Constitución Federal.

Razones del voto concurrente

Como lo manifesté en la sesión en que se discutió este asunto, si bien comparto el sentido del apartado V, subapartado C, en cuanto al aspecto destacado; respetuosamente me aparto de las consideraciones que lo sustentan contenidas en los párrafos 59 a 61 de la sentencia, de acuerdo con lo siguiente:

Desde mi punto de vista, en las consideraciones aludidas se utiliza como parámetro para dilucidar la constitucionalidad de la modificación impugnada lo dispuesto en el artículo 102, apartado A, de la Constitución Federal, no obstante que, en la propia sentencia se afirma que lo establecido en dicho precepto constitucional no es parámetro para determinar la constitucionalidad de las normas que diseñan las fiscalías locales.



En ese sentido, estimo que, para determinar la constitucionalidad de la modificación impugnada, debe partirse de que las Legislaturas Locales se encuentran en un escenario de libertad configurativa para diseñar sus respectivos modelos institucionales sobre la materia, siempre que respeten las exigencias y principios contenidos en la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Federal.

Y, por ende, las consideraciones que sustenten la constitucionalidad de la modificación cuestionada deben estar encaminadas a evidenciar por qué no transgrede el principio de autonomía, ni los diversos de eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo y respeto a los derechos humanos que las Constituciones de los Estados deben garantizar respecto de las funciones de procuración de justicia, en términos de la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Federal.

Bajo esas directrices, considero que la modificación relativa a la eliminación de la prohibición de reelección del fiscal general de Justicia del Estado de Tamaulipas no es inconstitucional, en la medida que no advierto razón alguna para considerar que la figura jurídica de reelección, en sí misma, transgreda el principio de autonomía ni algún otro; aunado a que la reelección analizada en conjunto con el diseño normativo que se estableció en la Constitución del Estado de Tamaulipas para su fiscal general, no implica un riesgo objetivo para la autonomía de dicho funcionario, al menos por dos razones:

1. El periodo por el que se ejerce el cargo de fiscal general de Justicia del Estado de Tamaulipas es mayor a aquel por el que se ejerce el cargo de gobernador de esa entidad federativa; además de que existe prohibición expresa para que el gobernador vuelva a desempeñar ese cargo.

En efecto, conforme al párrafo séptimo del artículo 125 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas¹ el fiscal general de esa entidad durará en su encargo siete años; mientras que en términos de los diversos 77 y 80 de la Constitución aludida,² el cargo de gobernador será por elección directa cada seis años y

¹ "Artículo 125

"...

"El fiscal general durará en su encargo siete años y será designado y removido conforme al siguiente procedimiento:

"..."

² "Artículo 77. El Poder Ejecutivo se deposita en un ciudadano que se denominará 'Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas', siendo su elección directa cada seis años, en los términos que señala la Ley Electoral."



nunca podrá volver a desempeñar ese cargo por una nueva elección, ni con el carácter de provisional o interino.

2. En el procedimiento de designación del fiscal general participan tanto el Poder Legislativo como el titular del Poder Ejecutivo, de manera que su designación no depende en exclusiva de alguno de ellos y, por ende, tampoco su reelección.

Esto es así, ya que de conformidad con el párrafo séptimo, fracciones I, II y III del artículo 125 de la Constitución Local,³ para la designación del fiscal general, el Congreso del Estado deberá integrar una lista paritaria de al menos seis candidatos al cargo, de la que el titular del Poder Ejecutivo tendrá que formular una terna, con base en la que el Congreso, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al fiscal general con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Por las razones expuestas, aun cuando comparto el sentido del apartado V, subapartado C, en cuanto al aspecto referido; respetuosamente me aparto de las consideraciones en que la mayoría de Ministras y Ministros integrantes de este Alto Tribunal lo sustentaron.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"Artículo 80. El primero de octubre inmediato a la elección entrará el gobernador a ejercer sus funciones por 6 años y nunca podrá volver a desempeñar ese cargo ni por una nueva elección, ni con el carácter de provisional o interino."

³ **"Artículo 125.**

"...

"El fiscal general durará en su encargo siete años y será designado y removido conforme al siguiente procedimiento:

"I. A partir de la ausencia definitiva del fiscal general, el Congreso del Estado contará con diez días para integrar una lista paritaria de al menos seis candidatos al cargo, aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes, la cual enviará al titular del Ejecutivo.

"Si el Ejecutivo no recibe la lista en el plazo antes señalado, enviará libremente al Congreso una terna y designará provisionalmente a un fiscal general interino, quien ejercerá sus funciones hasta en tanto se realice la designación definitiva conforme a lo establecido en este artículo. En este caso, el fiscal general interino podrá formar parte de la terna.

"II. Recibida la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes el Ejecutivo formulará una terna y la enviará a la consideración del Congreso.

"III. El Congreso, con base en la terna y previa comparecencia de las personas propuestas, designará al fiscal general con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes dentro del plazo de diez días. ..."



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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA COMISIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE GUERRERO, TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DE ÉSTA (ARTÍCULO 15, FRACCIONES I Y XI, DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS).

III. *IUS PUNIENDI*. SUS LÍMITES SE ENCUENTRAN EN LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DEL DERECHO PENAL, ENTRE LOS QUE SE DISTINGUEN EL DE LEGALIDAD, EL DE MÍNIMA INTERVENCIÓN, EL DE CULPABILIDAD Y EL DE *NON BIS IN IDEM*.

IV. INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ. IMPLICA QUE EL DESARROLLO DE LA NIÑEZ Y EL EJERCICIO PLENO DE SUS DERECHOS DEBEN SER CONSIDERADOS COMO CRITERIOS RECTORES PARA LA ELABORACIÓN DE NORMAS Y LA APLICACIÓN DE ÉSTAS EN TODOS LOS ÓRDENES RELATIVOS DE LA VIDA DE LAS NIÑAS Y LOS NIÑOS.

V. INTERÉS SUPERIOR DE LOS MENORES DE EDAD. NECESIDAD DE UN ESCRUTINIO ESTRICTO CUANDO SE AFECTEN SUS INTERESES.

VI. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. EL JUZGADOR ESTÁ OBLIGADO A REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA CONSIDERANDO LOS DEBERES DE PROTECCIÓN DE LOS MENORES Y LOS DERECHOS A SU FAVOR CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN, LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y LAS LEYES DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ.

VII. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN. IMPLICA QUE EL DERECHO PENAL DEBE SER EL ÚLTIMO RECURSO DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL



ESTADO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES JURÍDICOS MÁS IMPORTANTES FRENTE A LOS ATAQUES MÁS GRAVES QUE PUEDAN SUFRIR.

VIII. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN. EL SUBPRINCIPIO DE ALTERNATIVIDAD ESTABLECE QUE SE DEBEN RESOLVER EL MENOR NÚMERO DE CONFLICTOS DE CARÁCTER PENAL INVOLUCRANDO A NIÑAS Y NIÑOS A NIVEL JUDICIAL.

IX. DELITO DE DISCRIMINACIÓN COMETIDO POR ALUMNAS O ALUMNOS EN CONTRA DE SUS COMPAÑERAS O COMPAÑEROS EN INSTALACIONES ESCOLARES PÚBLICAS O PRIVADAS DEL ESTADO DE GUERRERO. EL HECHO DE QUE LA NORMA QUE LO PREVÉ NO SANCIONE SU COMISIÓN CON ENCARCELAMIENTO, NO LA EXIME DE SER UNA NORMA DE CARÁCTER PENAL, PUES AL ESTAR PLASMADA EN EL CÓDIGO PENAL DE LA ENTIDAD, INDUDABLEMENTE CRIMINALIZA LA CONDUCTA SANCIONADA Y, POR ENDE, SU APLICACIÓN A UN MENOR DE EDAD IMPLICA UNA COLISIÓN CON EL SUBPRINCIPIO DE ALTERNATIVIDAD QUE DERIVA DEL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 204 BIS I DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO NÚMERO 499).

X. DELITO DE DISCRIMINACIÓN COMETIDO POR ALUMNAS O ALUMNOS EN CONTRA DE SUS COMPAÑERAS O COMPAÑEROS EN INSTALACIONES ESCOLARES PÚBLICAS O PRIVADAS DEL ESTADO DE GUERRERO. LA NORMA QUE LO PREVÉ POR EXISTIR DISCRIMINACIÓN EN RAZÓN DE RELIGIÓN, GÉNERO, VESTIMENTA, DISCAPACIDAD FÍSICA E INTELECTUAL, CONDICIÓN SOCIAL O ECONÓMICA, LUGAR DE ORIGEN, ESTADO DE SALUD, O EXISTA AGRESIÓN FÍSICA O VERBAL, DE MANERA REITERATIVA, Y QUE SANCIONA A LOS PADRES Y A LAS MADRES DEL AGRESOR O DE LA AGRESORA CON LA OBLIGACIÓN DE LLEVAR A SU HIJA O HIJO A TERAPIA PSICOLÓGICA Y CON MULTA DE CIEN UNIDADES DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE ESTA CONDUCTA, VULNERA LOS PRINCIPIOS DE CULPABILIDAD, INTERÉS SUPERIOR DE LA



NIÑEZ Y, EN ESPECIAL, EL DE MÍNIMA INTERVENCIÓN EN MATERIA PENAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 204 BIS I DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO NÚMERO 499).

XI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS PENALES CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 204 BIS I DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO NÚMERO 499, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 839, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS RETROACTIVOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 204 BIS I DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE GUERRERO NÚMERO 499, ADICIONADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 839, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRES DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 147/2021. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 6 DE MARZO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE Y JUAN CARLOS SALAMANCA VÁZQUEZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al seis de marzo de dos mil veintitrés, por el que se emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad 147/2021, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del



artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, adicionado mediante Decreto Número 839, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Guerrero el tres de septiembre de dos mil veintiuno.

La cuestión jurídica por resolver en este asunto consiste en determinar si el precepto impugnado es inconstitucional por: 1) transgredir el principio de culpabilidad, 2) transgredir el derecho humano a la seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, el principio de interés superior de la niñez y de inimputabilidad de las niñas y los niños menores de 12 años, y el principio de mínima intervención del derecho penal; y, 3) fijar una pena que transgrede el principio de proporcionalidad de las penas y la prohibición de penas inusitadas en materia punitiva.

I. TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación del escrito.** El cuatro de octubre de dos mil veintiuno la presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante "CNDH"), presentó demanda de acción de inconstitucionalidad ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. **Autoridades emisoras y promulgadora.** Congreso del Estado de Guerrero y gobernador constitucional de dicha entidad federativa.

3. **Norma general impugnada.** El artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, adicionado mediante Decreto Número 839, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Guerrero el tres de septiembre de dos mil veintiuno.

"Artículo 204 Bis I. Discriminación en instalaciones escolares públicas o privadas.

"Cuando exista en las instituciones educativas públicas y privadas de nivel básico, algún tipo de discriminación en razón de religión, género, vestimenta, discapacidad física e intelectual, condición social o económica, lugar de origen, estado de salud, exista agresión física o verbal, de manera reiterativa por parte de una alumna o alumno a sus demás compañeros o compañeras, los padres y las



madres del agresor o de la agresora tendrán la obligación de llevar a su hija o hijo a terapia psicológica, así mismo, serán acreedores a multa de cien unidades de medida y actualización vigente al momento de la comisión de esta conducta."

4. **Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.**

La promovente argumenta que la norma impugnada es contraria a los artículos 1o., 4o., 14, 16, 18 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2, 9, 15 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y, 3 y 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

5. **Conceptos de invalidez.** La CNDH presenta los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.

6. En el **primer concepto de invalidez**, la CNDH señala que la norma impugnada transgrede el derecho humano a la seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, el principio de interés superior de la niñez y de inimputabilidad de las niñas o los niños menores de 12 años y el principio de mínima intervención del derecho penal, por las siguientes razones:

6.1. Respecto al **derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal** previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, la accionante señala que la forma en que se encuentra configurado el tipo penal del artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero es en tal grado impreciso que impide que se identifiquen con certeza plena cada uno de los elementos que lo integran.

6.2. La accionante argumenta que la simple lectura de la norma admite diversas lecturas e interpretaciones. Asimismo, de un análisis de los elementos del delito previsto en la norma, la accionante concluye que el tipo penal no resulta claro, debido a que algunos elementos de la descripción de la conducta reprochable resultan vagos e imprecisos al no encontrarse debidamente acotados, e impide identificar con certeza cada uno de los elementos que lo constituyen. Al ser un tipo penal abierto e impreciso, genera incertidumbre jurídica para las destinatarias de la norma. En particular, señala:



a) El sujeto activo de la conducta típica no se define con precisión. Por ejemplo, en la conducta "exista algún tipo de discriminación" no se comprende qué sujeto realizaría la conducta prohibida y en la conducta "exista agresión física o verbal" parece que se imputa a personas menores de edad.

b) El objeto de la prohibición no se establece con exactitud, pues la configuración de la norma cuestionada únicamente alude a la existencia de algún tipo de discriminación, sin que pueda desprenderse una conducta concretamente atribuible a una persona. El precepto controvertido no define expresamente cuáles son las conductas que serán calificadas como discriminatorias.

c) La expresión "agresión verbal" constituye una conducta que admite múltiples interpretaciones. El texto es insuficiente para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar esa conducta típica, ya que el enunciado es abierto al grado que en cada caso la autoridad penal podrá calificar, según su arbitrio, las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan una agresión verbal, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye una ofensa que amerita el reproche punitivo.

6.3. La accionante concluye que las conductas típicas del artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero no se encuentran debidamente acotadas para generar, indiscutiblemente, certeza jurídica a los destinatarios de la norma.

6.4. En cuanto al **principio de interés superior de la infancia** y al **principio de minoría de edad o inimputabilidad de niñas y niños menores de 12 años**, la accionante destaca que tratándose de medidas que puedan afectar los intereses de las niñas, niños y adolescentes, se debe llevar a cabo un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de aquéllas.

6.5. Asimismo, la CNDH señala que las niñas y los niños menores de 12 años carecen de capacidad para infringir normas penales. Lo anterior conforme al artículo 18, párrafo cuarto, de la Constitución Federal, del que se desprende el principio de inimputabilidad de niñas y niños menores de 12 años. En el mismo tenor, la accionante desprende del diverso 40, párrafo 3, de la Convención sobre los Derechos del Niño, la obligación de los Estados Parte de establecer una



edad mínima antes de la cual se presumirá que las niñas y los niños no tienen la capacidad de infringir leyes penales. Conforme a lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño, dicha edad mínima no puede ser inferior a los 12 años.

6.6. La accionante señala que el artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero conculca el principio de inimputabilidad de las niñas y los niños menores de 12 años porque sujeta a responsabilidad penal a las alumnas y los alumnos de instituciones educativas públicas y privadas de nivel básico. En el Estado de Guerrero, dicho alumnado tiene una edad de entre 45 días de nacidos y 15 o 16 años. A pesar de que la sanción no recaiga directamente en los estudiantes, la norma impugnada coloca a las niñas y a los niños menores de 12 años como sujetos imputables de las conductas reprochables del mencionado tipo penal. Por tanto, la accionante concluye que se transgrede el principio de inimputabilidad de niñas y niños menores de 12 años. Asimismo, agrega que se transgrede el principio del interés superior de la niñez, pues no se estableció una medida que efectivamente otorgue una protección efectiva a las personas menores de edad que hayan sufrido conductas reprochables en la norma impugnada, como de las que actualizaron los supuestos de la norma.

6.7. En cuanto al **principio de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*)**, la CNDH reconoce que el *bullying* o acoso escolar es un fenómeno trascendente en México y señala su preocupación y exigencia por que éste se erradique, pues es una forma de violencia inadmisibles en contra de la niñez y la adolescencia. A pesar de esto, señala que el precepto impugnado vulnera el principio de *ultima ratio*, pues el Congreso del Estado de Guerrero pudo haber adoptado otras medidas menos lesivas e, incluso, pudo retomar medidas ya vigentes.

6.8. Lo anterior, puesto que la tipificación de la conducta en la norma impugnada no garantiza efectivamente la salvaguarda del bien jurídico tutelado. El tipo penal únicamente sanciona a las madres y padres de los menores que hubieran realizado la conducta reprochable. La accionante considera que dicha sanción penal se enfoca exclusivamente en castigar, sin atender la multiplicidad de causas y factores que pueden ocasionar un ambiente de discriminación o agresión en las escuelas. Además, la medida únicamente se avoca a atender las posibles causas de las conductas violentas de las y los menores de edad que ejercen *bullying*, sin destinarse a proteger efectivamente la dignidad o integridad de la niña, niño o adolescente víctima.



6.9. Por otro lado, la accionante considera que a la luz del principio de subsidiaridad, el Estado debió recurrir en primera instancia a otras medidas menos restrictivas para proteger el bien jurídico, pues tal resultado se puede alcanzar a través de la aplicación de un marco jurídico civil y administrativo. Al respecto, asegura que la medida no impide ni previene el fenómeno de *bullying*. Asimismo, si el legislador únicamente pretendía que los padres o tutores asumieran la responsabilidad del cuidado de las niñas, los niños y adolescentes, podría haberse valido de medios menos lesivos al derecho penal. Además, señala que la obligación de educar, proteger y procurar un entorno de seguridad y armonía para niños y niñas no recae únicamente en padres y tutores, sino que es una responsabilidad compartida por las instituciones educativas y por el propio Estado.

7. En el **segundo concepto de invalidez**, la CNDH señala que la porción normativa "*así mismo, serán acreedores a una multa de cien unidades de medida y actualización vigente al momento de la comisión de esta conducta*" contenida en el artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero transgrede el principio de proporcionalidad de las penas, así como la prohibición de penas inusitadas en materia punitiva. Lo anterior, puesto que establece una multa fija e invariable como una de las consecuencias jurídicas por la comisión del delito, lo que constituye una pena absoluta e inflexible que no permite un margen de apreciación para que los operadores jurídicos puedan individualizarse de manera casuística, atendiendo a la gravedad del ilícito y al grado de culpabilidad del sujeto activo. Por tanto, el precepto impugnado es violatorio de los artículos 14 y 22 constitucionales.

8. **Auto de registro y turno.** En acuerdo emitido el ocho de octubre de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número 147/2021, y turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

9. **Auto admisorio.** Por medio del auto emitido el trece de octubre de dos mil veintiuno, el Ministro instructor **admitió a trámite** la acción de inconstitucionalidad. Asimismo, ordenó que se diera vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo



del Estado de Guerrero para que rindieran sus informes, así como a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que estuvieran en posibilidad de formular manifestaciones.

10. Informe del Poder Legislativo del Estado de Guerrero.¹ En su informe, el Poder Legislativo sostiene la validez de la norma impugnada. Esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

10.1. Para responder al argumento de que los menores son inimputables, aduce que la sanción aplica solamente a los padres y, por tanto, no se afecta ningún derecho del menor responsable, pues éstos no son los sujetos activos penalmente hablando. Además, la sanción es únicamente económica y no priva de la libertad al responsable.

10.2. Alega que la norma no viola el derecho a la seguridad jurídica porque la reforma se aprobó con sustento en la Constitución Política del Estado de Guerrero. Además, la sanción se establece únicamente después de un juicio previo y la comprobación del tipo penal. Asimismo, los imputados cuentan con facultades para su defensa previstas en la Constitución y existen tiempos y condiciones para establecer la sanción en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

10.3. Considera que no hay vulneración al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad ya que la *discriminación* asentada en la norma es muy clara en su redacción y ésta sí establece el modo, tiempo y lugar para su materialización. Además, señala que el destinatario son todas aquellas personas que se encuentran en situación de discriminación entre compañeros o padres hacia otros menores y que *cerrar* la definición provocaría que ciertos sujetos de derecho no pudieran ser castigados.

10.4. Respecto a la penalidad establecida, argumenta que la multa beneficiaría la infraestructura de la entidad y también con ello se podría pagar el tra-

¹ Presentado por la diputada Flor Añorve Ocampo en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del honorable Congreso del Estado de Guerrero y en representación del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guerrero. Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno.



tamiento que necesite el menor para sobreponerse a la situación que le generó una crisis. Además, involucrar a los padres con una multa les haría saber que tanto el menor infractor como la víctima son seres humanos que requieren ser tratados con dignidad para que no proliferen problemas sociales. En este sentido, argumenta que la política criminal es una facultad propia del Poder Legislativo.

10.5. Respecto al principio de proporcionalidad de las penas, señala que no considera la pena como inusitada porque lo inusitado significa "lo no usado" y existen multas como sanción en otras disposiciones del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero. Además, considera que la multa no es trascendental puesto que no trasciende a otros rubros. Considera que la pena es proporcional toda vez que es una multa la cual puede apoyar la reparación del daño del menor, tal como el tratamiento psicológico que pueda recibir.

10.6. Considera que no se afecta el principio de mínima intervención porque no existe otro medio legal penal que sancione esta conducta.

10.7. Agrega que no se afecta el principio del interés superior de la niñez porque no aplica la pena a los menores de edad sino a los padres, pero sí beneficia a quien es motivo de discriminación.

11. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero.² En su informe, el Poder Ejecutivo sostiene la validez de la norma impugnada. Esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

11.1. El Poder Ejecutivo del Estado promulgó la norma imputada conforme a la facultad que le confiere la Constitución Estatal.

11.2. De los conceptos de invalidez, deriva que la inconstitucionalidad e inconveniencia de las normas impugnadas son imputadas y atribuidas al Poder Legislativo del Estado de Guerrero, por lo que advierte, le corresponde a dicho Poder sostener la validez de la norma.

² Presentado por el Dr. Jorge Salgado Parra, consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero y en representación del gobernador del Estado de Guerrero. Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el treinta de noviembre de dos mil veintiuno.



11.3. Argumenta que la norma no transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal. Reconoce que si bien, el término "exista discriminación" es amplio, en ningún modo es ambiguo en virtud de que señala el tipo de discriminación que castiga: la discriminación en razón de religión, género, vestimenta, discapacidad física e intelectual, condición social o económica, lugar de origen y estado de salud. Por tanto, el tipo penal sí se encuentra determinado en forma específica.

12. **Alegatos.** Por medio de acuerdo de veinticinco de enero de dos mil veintidós se tuvieron por rendidos los informes de las autoridades. En dicho acuerdo, se otorgó un plazo para la formulación de alegatos.

12.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos formuló alegatos mediante escrito presentado el once de febrero de dos mil veintidós. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado de Guerrero los formuló el dieciséis de marzo de dos mil veintidós.³

13. **Opinión de la Fiscalía General de la República.**⁴ En su opinión, la Fiscalía General de la República considera como fundados los dos conceptos de invalidez presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Por tanto, estima que lo procedente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la disposición impugnada como inválida. Esgrime, en síntesis, los siguientes argumentos:

13.1. **Primer concepto de invalidez.** Respecto a la **violación al principio de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad y al derecho a la seguridad jurídica**, considera que no existe indefinición en el sujeto activo de la norma, pues es comprensible que las personas sujetas activas de la descripción típica son las alumnas o alumnos de las instituciones educativas públicas o privadas de nivel básico de la localidad. Sin embargo, en lo que concierne a

³ Toda vez que el plazo para su formulación transcurrió del dos al ocho de marzo de dos mil veintidós, la presentación de los alegatos por parte del Poder Legislativo del Estado de Guerrero fue inoportuna.

⁴ Presentado por Carmen Lucía Sustaita Figueroa, en su calidad de directora de Asuntos Jurídicos, y Armando Argüelles Paz y Puente, en su calidad de director general de Constitucionalidad. Recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el once de febrero de dos mil veintidós.



la conducta "exista agresión verbal", sí se viola el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, pues se otorga un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad ministerial o judicial para calificar palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan una agresión. Finalmente, considera que en general, el Congreso Local no cumplió, en su función creativa, con una redacción apropiada que permita que las conductas ilícitas sean claras o inteligibles, no solamente para las personas operadoras jurídicas, sino también para las personas destinatarias. Por tanto, se transgrede el principio referido.

13.2. Respecto a la **violación al principio de minoría de edad o de inimputabilidad de niñas y niños menores de 12 años de edad, en relación con su interés superior**, la norma penal está dirigida a la niñez de nivel inicial hasta de secundaria, lo que compone un sector etario que va desde los 45 días de nacimiento hasta los 15 o 16 años de edad. Por ello, se está transgrediendo el principio de inimputabilidad de personas menores de 12 años de edad. Además, destaca que el Congreso del Estado de Guerrero situó en un mismo plano de igualdad a las personas menores de 12 años y a las de 12 a 16 años, pues no distinguió rangos de edad. Esto implica una distorsión del sistema integral de justicia para los adolescentes en perjuicio del interés superior de la niñez.

13.3. Respecto a la **violación al principio de mínima intervención** (*ultima ratio*), señala que la escuela juega un rol preponderante entre los factores de protección de la niñez, pero también se erigen como un factor de riesgo. Así pues, deben potenciarse las medidas tendientes a incrementar la calidad de la formación y entrenamiento del personal educativo, y en crear capacidades para aplicar modelos de relacionamiento respetuosos e inclusivos para la gestión pacífica y constructiva de conflictos interpersonales. Considera que el Congreso del Estado de Guerrero, al tipificar la conducta, perdió de vista la línea jurisprudencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el sentido de que se trate de evitar la instauración de procesos penales en el caso de adolescentes. Señala que la legislación local –la Ley Número 214 para Prevenir, Combatir y Eliminar la Discriminación en el Estado de Guerrero– ya establece un procedimiento para presentar quejas de actos, omisiones o prácticas discriminatorias ocurridas en instituciones escolares públicas o privadas de nivel básico en esa entidad federativa. Por tanto, no es necesario retomar dichas medidas, sino que más bien se



sugiere analizar las medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación y la reparación dictadas por el Consejo Estatal, con la finalidad de identificar acciones de mejora que coadyuven en la solución de las problemáticas de conducta. Considera que sujetar al alumnado a un procedimiento de jurisdicción penal, lejos de garantizarle sus derechos humanos, podría ocasionarle una estigmatización en la escuela, provocando un círculo vicioso donde los sujetos activos del delito se convertirían en sujetos pasivos. Además, el tipo penal no abona la solución del conflicto interno que se puede presentar en las instituciones educativas, sino que podría provocar un incremento de las conductas reprochables. Considera también que no era necesario llegar a la materia penal para restituir el derecho por el acto, omisión o práctica discriminatoria. Respecto a la sanción, estima que no es solamente aplicable a las madres y padres, sino también al alumnado, pues éstos son sometidos a terapia psicológica. Indica que esto podría ser válido, pero bajo el ámbito administrativo y sin estar sujeto a un procedimiento jurisdiccional. Estima que el Congreso Local sí transgredió los subprincipios de fragmentariedad y subsidiariedad del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad penal. El Congreso Estatal no debió tipificar las conductas sin la motivación suficiente para demostrar la necesidad de realizarlo así por la vía penal.

13.4. Segundo concepto de invalidez. Respecto al **principio de proporcionalidad de las penas**, considera que la porción normativa "multa de cien unidades de medida y actualización" del artículo 204 Bis I, transgrede la prohibición de establecer multas excesivas, pues no permite al juzgador determinar la sanción correspondiente con base en las circunstancias en que se ejecutó la conducta discriminatoria, los medios para cometerla, el peligro del bien tutelado, así como la forma y grado de intervención. Además, de manera extensiva, considera que el diverso 204 Bis contiene una violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad al establecer un parámetro de "hasta doscientas veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización" el cual no establece a qué pena o medida de seguridad se refiere.

14. **Opinión de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no formuló una opinión respecto de la acción de inconstitucionalidad.



15. **Cierre de instrucción.** Visto el estado procesal de autos, el seis de abril de dos mil veintidós, con fundamento en el artículo 68, párrafo tercero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Ministro instructor dictó auto de cierre de instrucción y se procedió a la elaboración del proyecto de resolución.

II. COMPETENCIA

16. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, conforme a los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;⁵ 1 de su ley reglamentaria;⁶ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;⁷ así como el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Número 1/2023 de este Tribunal Pleno.⁸ Ello es así puesto que la CNDH plantea la invalidez del artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero Número 499 por considerar

⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución. Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: ...

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

⁶ **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

⁷ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

⁸ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: ...

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



que éste viola el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*), de minoría de edad o de inimputabilidad de niñas y niños menores de 12 años, de proporcionalidad de las penas, del interés superior de la niñez, así como la prohibición de penas inusitadas, reconocidos en la Constitución Federal y en diversos tratados internacionales de los que México es Parte.

III. OPORTUNIDAD

17. De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en la que se haya publicado la norma general o tratado internacional impugnado en el medio oficial correspondiente. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente.⁹

18. El tres de septiembre de dos mil veintiuno se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el Decreto Número 839, por el que se adicionó el artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero. Por ello, el plazo para la impugnación de este precepto transcurrió del cuatro de septiembre de dos mil veintiuno hasta el tres de octubre de esa anualidad. Sin embargo, el último día para la presentación de la demanda fue un día inhábil (domingo), por lo que de conformidad con el referido artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia, la demanda se puede presentar al día siguiente, el cuatro de octubre de dos mil veintiuno.

19. La CNDH presentó la demanda relativa a esta acción de inconstitucionalidad el cuatro de octubre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En consecuencia, debe concluirse que la presentación de la demanda fue **oportuna**.

⁹ **Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."



IV. LEGITIMACIÓN

20. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal faculta a la CNDH a promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y de entidades federativas, así como tratados internacionales, por vulnerar los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal, así como en los tratados internacionales de los que México es Parte.¹⁰

21. Dado que en la demanda la CNDH impugna el artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*), de minoría de edad o de inimputabilidad de niñas y niños menores de 12 años, de proporcionalidad de las penas, del interés superior de la niñez, así como la prohibición de penas inusitadas, debe concluirse que **cuenta con legitimación** para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

22. Ahora bien, de conformidad con el primer párrafo del artículo 11, en relación con el diverso 59, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,¹¹ la accionante debe comparecer por conducto del servidor público que esté facultado para representarla. Asimismo, establece

¹⁰ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ...

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

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

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

¹¹ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

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



que se presumirá que la persona que acude goza de la representación legal, salvo prueba en contrario.

23. María del Rosario Piedra Ibarra suscribe la demanda de la acción de inconstitucionalidad en su carácter de presidenta de la CNDH, el cual acredita con copia certificada del acuerdo de su designación emitido por el Senado de la República.

24. El artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta a su presidenta a promover las acciones de inconstitucionalidad que correspondan.¹² Así, debe concluirse que esta funcionaria **cuenta con la representación** del órgano legitimado para presentar la demanda.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

25. Las autoridades emisoras y promulgadoras de las normas no hicieron valer ninguna causal de improcedencia y este Alto Tribunal no advierte que se actualice alguna de oficio, por lo que se pasa al estudio de fondo del asunto.

VI. ESTUDIO DE FONDO

26. En su **primer concepto de invalidez**, la CNDH argumenta, en síntesis, que: (1) el artículo vulnera el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal en cuanto a que la redacción del tipo penal es en tal grado impreciso que impide que se identifiquen con certeza plena los elementos que lo integran. (2) También, argumenta que la norma violenta el principio de interés superior de la infancia y el de inimputabilidad de niñas y niños menores de 12 años en cuanto a que sujeta a responsabilidad penal a alumnas y alumnos de instituciones públicas y privadas de

¹² **Artículo 15.** El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y ..."



nivel básico que tienen esa edad. (3) Además, señala que la norma viola el principio de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*) esencialmente porque la norma no garantiza efectivamente la salvaguarda del bien jurídico tutelado y el Estado debió haber recurrido a otras medidas menos restrictivas –tales como de carácter civil y administrativo– para la protección de dicho bien jurídico.

27. En su **segundo concepto de invalidez**, la accionante aduce que la porción normativa que fija la sanción transgrede el principio de proporcionalidad de las penas, pues establece una multa fija por la comisión del delito. Esto constituye una pena absoluta e inflexible que no permite un margen de apreciación para que los operadores jurídicos puedan individualizarse de manera casuística, atendiendo a la gravedad del ilícito y al grado de culpabilidad del sujeto activo.

28. De acuerdo con lo planteado por el accionante, la cuestión jurídica a resolver consiste en determinar si el artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero es inconstitucional por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica y los principios de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, del interés superior de la niñez, de minoría de edad o de inimputabilidad de niñas y niños menores de 12 años, de mínima intervención en materia penal (*ultima ratio*), así como por transgredir el principio de proporcionalidad de las penas y la prohibición de penas inusitadas en materia punitiva.

29. Este Tribunal Pleno considera que la norma vulnera los principios de culpabilidad y de *ultima ratio*, cuyo estudio es de carácter prioritario sobre el resto de las transgresiones hechas valer por la accionante. Para tal efecto, se expondrá el marco jurídico relevante (VI.1), contra el cual se contrastará la norma impugnada (VI.2).

VI.1 Parámetro de regularidad

30. En este apartado, se desarrollará en primera instancia el parámetro de regularidad relativo al principio de culpabilidad (A) y, posteriormente, el relativo al interés superior de la niñez (B) y al principio de mínima intervención en materia penal (C).



A. Principio de culpabilidad

31. De acuerdo con el principio de culpabilidad en materia penal, solamente es posible sancionar penalmente a quien ha realizado un hecho punible de forma dolosa o culposa. Este principio se encuentra protegido en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³ el cual prohíbe la aplicación de penas inusitadas y trascendentales, entre las cuales, se encuentran las penas que alcanzan a personas distintas al sujeto activo. Cabe resaltar que el principio de culpabilidad encuentra también relación con el artículo 18 constitucional,¹⁴

¹³ **Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia.

"La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

"Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, enriquecimiento, delitos cometidos por servidores públicos, delincuencia organizada, robo de vehículos, recursos de procedencia ilícita, delitos contra la salud, secuestro, extorsión, trata de personas y delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.

"A toda persona que se considere afectada, se le deberá garantizar el acceso a los medios de defensa adecuados para demostrar la procedencia legítima del bien sujeto al procedimiento."

¹⁴ **Artículo 18.** ...

"La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social. ..."



que establece la clasificación etaria de las personas menores de edad que son y que no son responsables de la comisión de delitos. En su párrafo cuarto, establece que por un lado, las personas que tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito, les será aplicable el sistema integral de justicia para adolescentes, el cual garantizará, además de los derechos humanos, derechos específicos para los adolescentes en razón de su condición de personas en desarrollo. Por otro lado, los menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social. Es decir, estos últimos no son imputables por la comisión de delitos. Estas consideraciones cobran relevancia en este asunto dado que la norma de naturaleza penal impugnada incluye dentro del ámbito del derecho sancionador de adultos un reproche específico a las personas menores de edad.

32. Asimismo, diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹⁵ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos,¹⁶ establecen como garantía para las personas, la necesidad de que se deba probar su culpabilidad para que sea legítima la imposición de una pena.

33. En concordancia con lo anterior, cabe señalar que el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, Número 499, en su artículo 5o., párrafos primero y segundo, plasma el contenido de dicho principio:

"Artículo 5. Culpabilidad, proporcionalidad y presunción de inocencia

"No podrá imponerse pena alguna, ni declararse penalmente responsable a una persona, si la acción u omisión no han sido realizadas culpablemente.

¹⁵ **"Artículo 14 ...**

"2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley."

¹⁶ **"Artículo 8.** Garantías Judiciales ...

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



La medida de la pena estará en relación directa con el grado de culpabilidad de la persona respecto del hecho cometido, así como de la gravedad de éste. En ningún caso podrá imponerse pena alguna que sea mayor al grado de culpabilidad.

"Igualmente se requerirá la acreditación de la culpabilidad de la persona para la aplicación de una medida de seguridad, si ésta se impone accesoriamente a la pena, y su duración estará en relación directa con el grado de culpabilidad. Para la imposición de cualquiera de las restantes consecuencias jurídicas será necesaria la existencia, al menos, de un hecho típico y antijurídico, siempre que de acuerdo con las circunstancias personales del sujeto activo, haya merecimiento, necesidad racional e idoneidad de su aplicación en atención a los fines de prevención especial del delito y de reinserción social que con aquéllas pudieran alcanzarse."

34. Además, es de notar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido la protección del principio de culpabilidad en el sistema jurídico mexicano.¹⁷ Específicamente, la Primera Sala ha explorado, en numerosos precedentes,¹⁸ los alcances de este principio, definiéndolo como fundamento y límite de la pena.¹⁹

35. La culpabilidad funge entonces como un fundamento porque a nadie se le impondrá pena alguna si no se demuestra previamente su culpabilidad y, como un límite, porque la medida de la pena se hará con relación directa al grado de culpabilidad del sujeto.²⁰ Así, la Primera Sala ha insistido en que la pena sólo puede ser impuesta a la persona responsable de su comisión.²¹

¹⁷ Recientemente, sirve referir al amparo en revisión 540/2021 y al amparo en revisión 541/2021, resueltos por el Pleno de este Alto Tribunal el 28 de marzo de 2022.

¹⁸ Ilustrativamente, cabe destacar lo resuelto en el amparo directo en revisión 2553/2020, resuelto por la Primera Sala el 23 de febrero de 2022; el amparo directo en revisión 92/2018, resuelto por la Primera Sala el 2 de diciembre de 2020; y el amparo directo en revisión 6254/2018, resuelto por la Primera Sala el 2 de octubre de 2019.

¹⁹ Destacan las consideraciones contenidas en el amparo directo en revisión 6254/2018, resuelto el 2 de octubre de 2019 por la Primera Sala, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

²⁰ Ídem.

²¹ Ídem.



36. Asimismo, en el estudio de este principio, la Primera Sala ha subrayado que las normas penales tienen tres funciones principales: una seleccionadora, que corresponde a la elección que la legisladora ordinaria hace de las conductas que, por su gravedad y lesión de los bienes jurídicos, merecen ser consideradas delito; una función de garantía como expresión del compromiso del orden jurídico con la protección de los bienes jurídicos; y, por último, una función motivadora que indica la aspiración del derecho penal de fomentar una adhesión al pacto social representado por las normas penales.²² Estas tres funciones se relacionan adecuada y suficientemente con los principios de mínima intervención y de culpabilidad, que son principios rectores del derecho penal democrático, con asidero en el ya referido artículo 22 constitucional.²³

B. Interés superior de la niñez

37. El principio del interés superior de la niñez (también referido como interés superior del menor o de la infancia) establece que el desarrollo de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos de la vida de las niñas y los niños.²⁴ Su objetivo es garantizar que las niñas y los niños disfruten plena y efectivamente de todos sus derechos humanos, así como su desarrollo holístico.²⁵

38. El principio encuentra su fundamento constitucional en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²⁶ De dicho precepto,

²² Amparo directo en revisión 92/2018, resuelto por la Primera Sala el 2 de diciembre de 2020 bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

²³ Ídem.

²⁴ Como referencia, véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 25/2012 (9a.), emitida por la Primera Sala, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 334, con número de registro digital: 159897. En la cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación retoma la interpretación del "interés superior del niño" realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

²⁵ Conforme a lo establecido en la "Observación general No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)." Comité de los Derechos del Niño. Aprobada por el Comité en su 62o. periodo de sesiones (14 de enero a 1 de febrero de 2013).

²⁶ "Artículo 4o. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento



se deriva que el principio de interés superior de la niñez obliga al Estado a velar por el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes, lo que incluye, pero no se limita a garantizar sus derechos a la alimentación, la salud, la educación y al sano esparcimiento. Asimismo, dicho interés se encuentra reconocido en el artículo 3, apartado 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño.²⁷ De dichos preceptos derivamos que el Estado, a través de sus autoridades, tiene la obligación de atender el interés superior de la niñez.

39. El contenido de la expresión "*interés superior del menor*" se encuentra desarrollado en múltiples precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como en pronunciamientos del Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas. De entre ellos, destacan los siguientes:

40. El interés superior del menor es un concepto triple por ser un (I) derecho sustantivo; (II) un principio jurídico interpretativo fundamental; y, (III) una norma de procedimiento. Cabe destacar que como derecho sustantivo, se le debe observar en todas las decisiones y medidas que afecten a las niñas y los niños; su interés superior deberá ser una consideración primordial que se deberá evaluar y tomar en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida.²⁸

41. Tal como lo ha señalado esta Suprema Corte, este principio implica que la protección de los derechos de las niñas y niños "debe realizarse por parte de

para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. ..."

²⁷ **"Artículo 3.**

"1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño."

²⁸ De acuerdo con lo establecido en la "Observación general No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)". Comité de los Derechos del Niño. 62o. periodo de sesiones (14 de enero a 1 de febrero de 2013), p.6, y en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.), emitida por la Segunda Sala, de rubro: "DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR SE ERIGE COMO LA CONSIDERACIÓN PRIMORDIAL QUE DEBE DE ATENDERSE EN CUALQUIER DECISIÓN QUE LES AFECTE.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 69, Tomo III, agosto de 2019, página 2328, con número de registro digital: 2020401.



las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad."²⁹ De esto deriva que cuando corresponda a los juzgadores analizar la constitucionalidad o aplicar normas que incidan sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes, "**es necesario realizar un escrutinio más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida** de modo que se permita vislumbrar los grados de afectación a los intereses de los menores y la forma en que deben armonizarse para servir como herramienta útil para garantizar en todo momento el bienestar integral del menor al que afectan."³⁰ En este sentido, al analizar una norma penal que criminalice la conducta de niñas, niños y adolescentes, este Tribunal Pleno deberá ser más estricto para poder considerarla *necesaria y proporcional* para alcanzar su finalidad.

42. El principio del interés superior de la niñez obliga a toda autoridad, incluyendo a legisladores y a juzgadores.³¹

43. Orientativamente, cabe enfatizar que la Primera Sala se ha pronunciado respecto al rol que tiene el principio en el ámbito jurisdiccional. Dicha Sala ha señalado que el interés superior del menor es un "criterio orientador fundamental de la actuación judicial", dado que es una clave heurística de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que deba aplicarse a un niño o que pueda afectar sus intereses. Por tanto, de acuerdo con este principio, el juzgador está obligado a realizar una interpretación sistemática considerando los deberes de protección de los menores y los derechos de éstos contenidos en la Constitución, los tratados internacionales y las leyes de protección de la niñez.³²

²⁹ **Acción de inconstitucionalidad 8/2014**, resuelta en sesión de 11 de agosto de 2015.

³⁰ Ídem.

³¹ Véase el **amparo directo en revisión 3799/2014**, resuelto por la Primera Sala en la sesión de 25 de febrero de 2015.

³² A manera de orientación, véase la tesis aislada 1a. LXXXIII/2015 (10a.), emitida por la Primera Sala de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR COMO ELEMENTO DE INTERPRETACIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1397, con número de registro digital: 2008546.



44. De forma paralela, se ha reconocido la obligación específica del legislador a considerar el interés superior de la niñez en el proceso de creación de normas. La Primera Sala de esta Suprema Corte ha señalado que el interés de la niñez implica un criterio rector para elaborar normas por lo que deben tomarse en cuenta aspectos dirigidos a garantizar y proteger el desarrollo y ejercicio pleno de sus derechos.³³ También ha señalado que el legislador, al momento de elaborar normas que inciden en los derechos de la niñez, está obligado a tomar en cuenta el principio a fin de que en todo momento se potencialice la protección integral de los niños y las niñas para evitarles cualquier afectación. Esto significa que, al ponderar sus intereses frente a los de terceros, no se restrinjan los derechos cuya naturaleza implica el goce esencial de los derechos de la infancia.³⁴

45. De los precedentes referidos podemos derivar que existe una obligación de considerar adecuadamente el interés superior de la niñez en la labor legislativa. En el caso a analizar, nos encontramos que esto se da en dos sentidos: existe una obligación de considerar el interés de la niñez que la norma busca proteger, así como el interés de los menores que son sujetos a la sanción de la norma.

46. Por tanto, esta Suprema Corte no debe limitarse a interpretar las normas a la luz del principio del interés superior de la niñez, sino que en su papel de Tribunal Constitucional, debe evaluar si el legislador contempló dicho principio adecuadamente en su labor legislativa. En este caso, eso significa que este Tribunal Pleno deberá interpretar la norma impugnada a la luz del principio de interés superior de la niñez, pero también examinar si el legislador consideró dicho principio en su labor legislativa, en cuanto aplica a las víctimas como a los victimarios.

³³ A manera de orientación, véase la tesis aislada 1a. LXXXIII/2015 (10a.) ya citada, y la tesis aislada 1a. CXXI/2012 emitidas por la Primera Sala de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUS AL-CANCES Y FUNCIONES NORMATIVAS.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, página 261, con número de registro digital: 2000989.

³⁴ Véase el **amparo directo en revisión 3799/2014**, resuelto por la Primera Sala en sesión del 25 de febrero de 2015.



C. Principio de mínima intervención en materia penal y su especial relación con el interés superior de la niñez

47. Este Tribunal Pleno, al resolver la acción de inconstitucionalidad 51/2018, reconoció el principio de mínima intervención o *ultima ratio* del derecho penal como un parámetro de regularidad constitucional.³⁵ Asimismo, reconoció su contenido y alcances del siguiente modo:

"El **principio de mínima intervención** implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del derecho penal en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.

"Dicho principio también denominado de *última ratio*, implica que las sanciones penales se deben limitar al círculo de lo indispensable, de manera tal que el castigo para las conductas lesivas a los bienes jurídicos que previamente se han considerado dignos de protección, se restrinja a aquellas modalidades de ataque más peligrosas. ...

"Asimismo, la intervención mínima responde al convencimiento de que la pena es un mal irreversible y una solución imperfecta que debe utilizarse solamente cuando no haya más remedio, es decir, tras el fracaso de cualquier otro modo de protección ... Por tanto, el derecho penal ha de ser la *última ratio*, esto es, el último recurso ante la falta de otros medios menos lesivos."³⁶

48. El Pleno señaló que el contenido y alcances del principio de mínima intervención penal se derivan y entienden inmersos en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁷

³⁵ Véase la **acción de inconstitucionalidad 51/2018**, resuelta en sesión de 22 de agosto de 2019. pp. 32 y 33.

³⁶ Ídem. p. 25 y 26.

³⁷ En la parte conducente, los preceptos de referencia establecen lo siguiente:
"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
(REFORMADO, D.O.F. 9 DE DICIEMBRE DE 2005)



"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 15 DE SEPTIEMBRE DE 2017)

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.

"...

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

"...

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. ..."

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

"...



(REFORMADO, D.O.F. 2 DE JULIO DE 2015)

"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. ..."

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(REFORMADO, D.O.F. 12 DE ABRIL DE 2019)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. ..."

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

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

"A. De los principios generales:

"...

"VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"...

"VII. 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;



así como en diversas disposiciones de instrumentos de carácter internacional.³⁸ Por citar algunos, refiere al artículo 10, párrafo 2, del Convenio 169 sobre Pue-

"IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

"La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido: ..."
(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

"Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

"El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. ...

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE JUNIO DE 2008)

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

(REFORMADO, D.O.F. 14 DE MARZO DE 2019)

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. ..."

"Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia."



blos Indígenas y Tribales en Países Independientes,³⁹ y, de forma relevante para este análisis, **a los diversos 37, inciso b), y 40, párrafos 3, inciso b), y 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño.**⁴⁰

49. Este Tribunal Pleno ya había reconocido con anterioridad que el principio de mínima intervención penal se puede derivar del contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño al analizar la reforma constitucional de 2005 en materia de sistema integral de justicia para adolescentes. En la acción de inconstitucionalidad 37/2006, este Tribunal Pleno explicó que el principio de mínima intervención para el sistema integral de justicia para adolescentes, así como sus implicaciones de *alternatividad, internación como medida más grave y breve término*, pueden derivarse de disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Constitución.⁴¹

³⁸ **Acción de inconstitucionalidad 51/2018**, resuelta en sesión de 22 de agosto de 2019, p. 37-31.

³⁹ **Artículo 10.**

"1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

"2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento."

⁴⁰ **Artículo 37.** Los Estados Partes velarán por que:

" ...

"b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda."

Artículo 40.

" ...

"3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

" ...

"b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

"4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción."

⁴¹ Véase la **acción de inconstitucionalidad 37/2006**, resuelta en sesión del 22 de noviembre de 2007.



50. En particular, el subprincipio de **alternatividad** establece que se deben resolver el menor número de conflictos de carácter penal involucrando a niñas y niños a nivel judicial. El artículo 40.3, inciso b), de la Convención establece: "b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales." Asimismo, el subprincipio de que **"el internamiento sólo podrá preverse respecto de las conductas más graves"** se deriva del artículo 37, inciso b):

"b) Ningún niño sea (sic) privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda."⁴²

51. Así pues, es notable que el principio de mínima intervención penal cobra una particular importancia en el caso de menores.

52. Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que: "el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, particularmente cuando se imponen penas privativas de libertad. Por lo tanto, el uso de la vía penal debe responder al principio de intervención mínima, en razón de la naturaleza del derecho penal como *ultima ratio*. Es decir, en una sociedad democrática el poder punitivo sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado."⁴³

53. En suma, conforme al principio de mínima intervención del derecho penal, el ejercicio de la facultad sancionatoria debe operar únicamente cuando las demás alternativas de control han fallado.

⁴² [dem p. 298. [Cabe señalar que la sentencia refiere en este apartado erróneamente al artículo 40 inciso b). Sin embargo, cita correctamente el artículo 37, inciso b)].

⁴³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, **Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela**, sentencia de 20 de noviembre de 2009, párrafo 73.



VI.2 Violación al principio de culpabilidad y de *ultima ratio* penal con relación al interés superior de la niñez

54. En este apartado analizaremos si la norma bajo estudio violenta el principio de culpabilidad (A), así como si violenta el interés superior de la infancia y al principio de mínima intervención o *ultima ratio* en materia penal, el segundo y tercer argumento expresados por la accionante en el primer concepto de invalidez (B).

55. Al respecto, se adelanta que el concepto de invalidez es **esencialmente fundado y suplido en su deficiencia**.⁴⁴

A. Análisis de la norma impugnada a la luz del principio de culpabilidad

56. Para iniciar el análisis, cabe atender a la redacción de la norma impugnada.

"Artículo 204 Bis I. Discriminación en instalaciones escolares públicas o privadas.

"Cuando exista en las instituciones educativas públicas y privadas de nivel básico, algún tipo de discriminación en razón de religión, género, vestimenta, discapacidad física e intelectual, condición social o económica, lugar de origen, estado de salud, exista agresión física o verbal, de manera reiterativa por parte de una alumna o alumno a sus demás compañeros o compañeras, los padres y las madres del agresor o de la agresora tendrán la obligación de llevar a su hija o hijo a terapia psicológica, así mismo serán acreedores a multa de cien unidades de medida y actualización vigente al momento de la comisión de esta conducta."

57. De su lectura se deriva que las conductas tipificadas en la norma son: *"algún tipo de discriminación en razón de religión, género, vestimenta, discapacidad física e intelectual, condición social o económica, lugar de origen, estado*

⁴⁴ De acuerdo con la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



de salud", *"agresión física"*, o *"agresión verbal"*. El sujeto activo de la norma es "una alumna o alumno de nivel básico," pues es quien debe realizar la conducta previsto en el supuesto de la norma, y el sujeto pasivo son "sus demás compañeros o compañeras", pues son los que sufren el delito.

58. Ahora bien, la sanción de la norma consiste en que: "los padres y las madres del agresor o de la agresora tendrán la obligación de llevar a su hija o hijo a terapia psicológica, así mismo serán acreedores a multa de cien unidades de medida y actualización vigente al momento de la comisión de esta conducta". De esta lectura, observamos que la pena recae directamente sobre los padres y las madres del agresor o de la agresora, pues, además de llevar a su hijo o hija a terapia psicológica, serán acreedores a una multa. No pasa por alto que, de forma indirecta, el hijo o la hija se ven penalizados en parte porque se ven obligados a atender a terapia psicológica. Sin embargo, la pena de la norma, al recaer directamente sobre los padres y las madres, recae sobre un sujeto distinto al sujeto activo.

59. De la lectura de la norma, se observa que no existe ninguna relación causal entre la conducta de los hijos y las hijas y la conducta de acción o de omisión de los padres. Además, el tipo penal no establece ningún elemento subjetivo, como el de dolo o culpa, ni para los alumnos y alumnas, o para los padres y las madres.

60. Así pues, la norma sanciona a los padres y las madres por conductas que no les son directamente atribuibles, y sin que sea necesario acreditar el dolo o culpa de su parte. Por tanto, debe concluirse que la norma violenta el principio de culpabilidad en materia penal, en términos del artículo 22 constitucional.

B. Análisis de necesidad de la norma impugnada para cumplir con el principio de ultima ratio a la luz del principio de interés superior de la niñez

61. Sin perjuicio de la conclusión del apartado anterior y del hecho de que la pena de la norma recae directamente sobre los padres y madres, no pasa inadvertido que el alumno y alumna serían el sujeto activo de la norma, por lo que habría de seguirse un procedimiento penal en su contra, además de que podría recaer sobre ellos, de forma indirecta, la sanción consistente en atender a terapia psicológica.



62. Así pues, este Tribunal Pleno considera que resulta relevante y necesario resolver si la criminalización de la conducta de la norma impugnada es estrictamente necesaria para la protección de los bienes jurídicos que el artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero pretende proteger.

63. Ahora bien, para poder evaluar la necesidad de la medida, será necesario estudiar, por un lado, cuál es la finalidad de la medida y el bien jurídico protegido y, por otro, los impactos de la criminalización y las sanciones de la norma.

64. Ahora bien, para poder realizar el análisis de necesidad de mínima intervención, se procede primero a identificar y analizar la finalidad de la medida y el bien jurídico que se pretende proteger.

65. La exposición de motivos de la iniciativa legislativa, así como la conducta que la norma impugnada penaliza denotan que la finalidad que persigue dicha norma es atender el problema de acoso escolar, comúnmente conocido por su término en inglés: "*bullying*". La exposición de motivos señala que:

"Actualmente el tema del *bullying* en las instituciones educativas de diferentes niveles de educación es un problema que poco a poco ha ido rebasando hasta a los mismos directivos de las escuelas, ya que algunas veces los casos suelen ser extremos en los que se necesita la intervención de las autoridades correspondientes externas a la institución."

66. Asimismo, ésta define el *bullying* o acoso escolar como "*un tipo de comportamiento violento e intimidatorio que se ejerce de manera verbal, física o psicológica entre niños y adolescentes durante la etapa escolar*".

67. Por otro lado, cabe reiterar que las conductas penalizadas en la norma impugnada *coinciden en general con las definiciones de bullying*. Ilustrativamente, sirve traer a cuenta que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación realizó un análisis detallado del *bullying* al resolver el amparo directo 35/2014. En su sentencia, definió el *bullying* como "todo acto u omisión que de manera reiterada agrede física, psicoemocional, patrimonial o sexualmente a una niña, niño, o adolescente; realizado bajo el cuidado de las instituciones



escolares, sean públicas o privadas."⁴⁵ Retomamos dicha definición en esta sentencia. Cabe precisar que tal como en el caso analizado por la sentencia de amparo, en este caso nos acotamos al fenómeno de acoso o *bullying* en contra de niñas y niños bajo el cuidado de las instituciones educativas públicas o privadas, sin dejar de reconocer que el *bullying* puede ocurrir en otros contextos.

68. Al analizar la conducta penada en el artículo impugnado, observamos que coincide con la definición de la Primera Sala en lo siguiente:

- Que la conducta sea la agresión a una niña, niño, o adolescente;
- *Que ésta se realice en (o bajo el cuidado) de las instituciones educativas públicas y privadas;*
- *Que la conducta se realice de forma reiterada.*

69. Por tanto, y si seguimos la definición de acoso escolar de la Primera Sala, observamos que la norma impugnada únicamente regula una categoría de *bullying*: la que es realizada por estudiantes a sus compañeros o compañeras de clase en instituciones educativas de nivel básico. Por tanto, podemos confirmar que la norma impugnada regula el *bullying* en instituciones educativas.

70. Por otro lado, cabe también reconocer la importancia que tiene atender el problema del acoso escolar en México. Los datos demuestran que el acoso escolar es un problema serio en México y en el mundo. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), casi uno de cada tres estudiantes (32 %) en el mundo fue víctima de acoso en el ámbito escolar por parte de sus compañeros o compañeras.⁴⁶ De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2018), en México, el 23 % de los estudiantes reportó haber

⁴⁵ Véase el **amparo directo 35/2014**, resuelto por la Primera Sala en sesión de 15 de mayo de 2015. p. 41

⁴⁶ Al menos una vez en el mes anterior a la realización de las encuestas evaluadas. En "Más allá de los números: Poner fin a la violencia y el acoso en el ámbito escolar". UNESCO. 2021. p.17 (en adelante, "UNESCO 2021").



sufrido *bullying* al menos algunas veces al mes, y el 9 % reportó sufrirlo frecuentemente.⁴⁷ Por otro lado, la titular de la Secretaría de Educación Pública señaló en noviembre de 2021 que la violencia en México se ha expandido en las escuelas, y que distintos indicadores señalan que el 80 % de los niños de entre 8 y 10 años sufren diariamente algún tipo de violencia o de acoso, especialmente *bullying*.⁴⁸ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) refiere a una encuesta aplicada a 48,000 estudiantes de primaria y a 52,000 de secundaria en México, que encontró que 19 % de los estudiantes de primaria y 11 % de secundaria reconocieron ejercer violencia física a sus pares. Asimismo, 30.9 % de los estudiantes y 23 % de las estudiantes son víctimas de acoso escolar.⁴⁹

71. Es por ello por lo que el Estado Mexicano ha reconocido la necesidad de atender el problema del acoso escolar. En ese sentido, México recientemente firmó la Declaratoria para la Prevención de la Violencia y el Acoso en la Escuela, Incluido el Ciberacoso.⁵⁰

72. Las consecuencias educativas y para la salud ocasionadas por el acoso escolar denotan que este problema atenta contra los derechos de la niñez. Las niñas y niños que padecen acoso escolar con frecuencia tienen casi tres veces más probabilidades de declarar que se sienten marginados en la escuela de los que no lo padecen.⁵¹ Asimismo, es dos veces más probable que se salten clase regularmente⁵² y es más probable que deseen abandonar los estudios después de terminada la educación secundaria que los que no son acosados frecuentemente.⁵³ Las niñas y los niños víctimas tienen un desempeño académico más

⁴⁷ "PISA 18 Results (Volume III): 'What School Life Means for Students' Lives." *Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) 2018*. OCDE. 2018. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/cd52fb72-en/index.html?itemId=/content/component/cd52fb72-en#>

⁴⁸ "México, Francia, Catar y Marruecos suscriben la Declaratoria de la UNESCO para la Prevención de la Violencia y el Acoso Escolar." UNESCO. 4 de noviembre de 2021 <<https://es.unesco.org/news/mexico-francia-catar-y-marruecos-suscriben-declaratoria-unesco-prevencion-violencia-y-acoso>>

⁴⁹ "Violencia, niñez y crimen organizado." Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA. 11 de noviembre de 2015. <<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/violencianinez2016.pdf>> pp. 217.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ UNESCO (2021) p. 31

⁵² *Ídem*. p. 32.

⁵³ *Ibidem*.



bajo, pues obtienen una puntuación en sus exámenes que las y los estudiantes que no lo son. Además, entre más frecuente es el acoso, más bajas son las notas.⁵⁴

73. Además, el acoso escolar amenaza de forma particular a las minorías. Las niñas y los niños considerados "diferentes" corren un mayor riesgo de ser víctimas de acoso. Entre los factores que destacan por influir se encuentra la disconformidad con las normas de género, la apariencia física, la raza, la nacionalidad o el color de piel.⁵⁵

74. En cuanto a los impactos a la salud, las víctimas de acoso escolar tienen casi el doble de probabilidades de sentirse solas, de no poder dormir por la noche y de haber tenido ideas suicidas de las que no lo son.⁵⁶ Asimismo, la violencia escolar puede ocasionar, directamente lesiones físicas y daños en los menores.⁵⁷ En general, los estudiantes acosados tienen más probabilidades de declarar una baja satisfacción con la vida y de calidad de la salud de los que no lo son.⁵⁸

75. Podemos derivar de los datos anteriores que la prevalencia del acoso escolar representa una amenaza al derecho a la educación, al derecho a la salud y al derecho al libre desarrollo de la personalidad de los menores de edad. Así pues, el acoso escolar es un fenómeno que existe de manera prevalente en México y que representa una amenaza a los derechos de las niñas, niños y adolescentes. En ese sentido, el bien jurídico que se pretende proteger al criminalizar el *bullying* son los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Conforme al principio del interés superior del menor, podemos derivar que la finalidad de atenderlo es constitucionalmente prioritaria.

76. En esa línea, cabe destacar las medidas recomendadas para combatir el acoso escolar, así como la forma en que se distribuye la responsabilidad para hacerlo.

⁵⁴ Ídem p. 33.

⁵⁵ Ídem p. 25.

⁵⁶ Ídem p. 33.

⁵⁷ Ídem p. 34.

⁵⁸ Ibidem.



77. El análisis realizado por la UNESCO demuestra que un clima de disciplina positivo reduce el acoso.⁵⁹ Asimismo, la presencia de apoyo familiar es también un factor importante, pues las niñas y los niños que lo reportan cuentan con menos probabilidades de ser objeto de acoso o de ser acosadores, mientras que los acosadores y víctimas reportan puntuaciones más bajas de apoyo familiar.⁶⁰

78. La UNESCO ha identificado nueve factores clave que han contribuido a la eficacia de la respuesta al acoso escolar con base en el estudio de países en donde ha disminuido o han mantenido a lo largo del tiempo un nivel bajo de acoso escolar. Éstos son:

- *Un fuerte liderazgo político y un sólido marco jurídico y político para abordar la violencia contra los niños y las niñas incluida la violencia escolar.* Al respecto, el reporte de la UNESCO desarrolla que las políticas desarrolladas deben enfatizar que el entorno escolar y de aula han de ser positivos, incluido el uso de una disciplina positiva o no punitiva. Así pues, se trata de un planteamiento que va más allá de la prevención de la violencia y el acoso por sí sola, y cuyo objetivo es garantizar que todos los elementos que hacen de la vida en la escuela una experiencia positiva para el alumnado y el personal docente se encuentren activos.

- *Colaboración entre el sector educativo y una amplia gama de socios.*

- *Aplicación de programas e intervenciones escolares que se basen en pruebas de eficacia (utilizando datos empíricos).*

- *Disponibilidad de datos sobre violencia y acoso en el ámbito escolar, y seguimiento sistemático de las respuestas (seguimiento sistemático de las respuestas).*

- *Formación del profesorado sobre violencia y acoso en las escuelas y gestión positiva del aula.* En este punto, se hace un especial hincapié en la mejora

⁵⁹ En los países de la OCDE, 12.3 % de estudiantes en escuelas con un clima de disciplina negativo padecieron acoso, mientras que únicamente 5.7 % de estudiantes en escuelas con un clima de disciplina positivo lo padecieron. Ídem p. 30.

⁶⁰ Ídem p. 31.



de las habilidades del profesorado en la gestión del aula, incluida la creación de una cultura positiva en el aula y el uso de una disciplina positiva.

- *Atención centrada en un entorno escolar y de aula seguro y positivo. Por ejemplo, a través del fomento de la utilización de una disciplina positiva.*

- *Compromiso con los derechos y el empoderamiento de niños, niñas y adolescentes, y participación de estudiantes.*

- *Participación sistemática de todos los interesados de la comunidad escolar.*⁶¹

79. Es también necesario estudiar cómo la responsabilidad de proteger a las niñas, niños y adolescentes, así como de combatir el fenómeno del acoso escolar recae tanto en padres de familia como en las autoridades del Estado y las instituciones educativas.

80. El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, ésta es una responsabilidad compartida y mediante las personas que tengan a los niños, niñas y adolescentes a su cargo. En este sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño establece en su artículo 19, apartado 1, lo siguiente:

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo."

81. La Convención sobre los Derechos del Niño también aborda el tema de la disciplina escolar en su artículo 28, apartado 2:

⁶¹ Ídem. pp. 48-49.



"2. Los Estados Partes adoptarán cuantas medidas sean adecuadas para velar porque la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño y de conformidad con la presente Convención."

82. La corresponsabilidad de los padres y madres, las autoridades y los centros educativos por el cuidado de los niños, niñas y adolescentes queda plasmada en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. El artículo 6 de la ley señala como principio rector el de corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades.⁶² Por otro lado, el diverso 103 enumera una serie de obligaciones que son compartidas tanto de los que ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades, tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad. Las obligaciones incluyen, por mencionar algunas relevantes al caso, garantizar el libre desarrollo de su personalidad y el ejercicio de sus derechos; participar en su proceso educativo y proporcionarles las condiciones para su continuidad y permanencia en el sistema educativo; impartir en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiada a niñas, niños y adolescentes; asegurar un entorno afectivo, comprensivo y sin violencia para el pleno, armonioso y libre desarrollo de su personalidad; y protegerles contra toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño y agresión.⁶³ En particular, la dirección y el personal de las

⁶² **Artículo 6.** Para efectos del artículo 2 de esta Ley, son principios rectores, los siguientes: ...

"IX. La corresponsabilidad de los miembros de la familia, la sociedad y las autoridades; ..."

⁶³ **Artículo 103.** Son obligaciones de quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como de las demás personas que por razón de sus funciones o actividades tengan bajo su cuidado niñas, niños o adolescentes, en proporción a su responsabilidad y, cuando sean instituciones públicas, conforme a su ámbito de competencia, las siguientes:

"I. Garantizar sus derechos alimentarios, el libre desarrollo de su personalidad y el ejercicio de sus derechos, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

"Para los efectos de esta fracción, los derechos alimentarios comprenden esencialmente la satisfacción de las necesidades de alimentación y nutrición, habitación, educación, vestido, atención médica y psicológica preventiva integrada a la salud, asistencia médica y recreación. Las leyes federales y de las entidades federativas deberán prever los procedimientos y la orientación jurídica necesaria así como las medidas de apoyo para asegurar el cumplimiento del deber de garantizar los derechos alimentarios;

"II. Registrarlos dentro de los primeros sesenta días de vida;

"III. Asegurar que cursen la educación obligatoria, participar en su proceso educativo y proporcionarles las condiciones para su continuidad y permanencia en el sistema educativo;



instituciones educativas tienen la obligación de abstenerse a ejercer cualquier forma de violencia, maltrato, perjuicio, agresión, daño, abuso, acoso y explotación en contra de niñas, niños o adolescentes, y formular programas e impartir cursos de formación permanente para prevenirlas y erradicarlas.⁶⁴

83. En el mismo tenor, la UNESCO ha señalado que para la aplicación de los programas de combate contra el acoso escolar en los centros de educación

"IV. Impartir en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiada a niñas, niños y adolescentes, sin que ello pueda justificar limitación, vulneración o restricción alguna en el ejercicio de sus derechos;

"V. Asegurar un entorno afectivo, comprensivo y sin violencia para el pleno, armonioso y libre desarrollo de su personalidad;

"VI. Fomentar en niñas, niños y adolescentes el respeto a todas las personas, así como el cuidado de los bienes propios, de la familia y de la comunidad, y el aprovechamiento de los recursos que se dispongan para su desarrollo integral;

"VII. Protegerles contra toda forma de violencia, maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso, venta, trata de personas y explotación;

"VIII. Abstenerse de cualquier atentado contra su integridad física, psicológica o actos que menoscaben su desarrollo integral. El ejercicio de la patria potestad, la tutela o la guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes no podrá ser justificación para incumplir la obligación prevista en la presente fracción;

"IX. Evitar conductas que puedan vulnerar el ambiente de respeto y generar violencia o rechazo en las relaciones entre niñas, niños y adolescentes, y de éstos con quienes ejercen la patria potestad, tutela o guarda y custodia, así como con los demás miembros de su familia;

"X. Considerar la opinión y preferencia de las niñas, niños y adolescentes para la toma de decisiones que les conciernan de manera directa conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez, y

"XI. Educar en el conocimiento y uso responsable de las tecnologías de la información y comunicación.

"En casos de controversia, el órgano jurisdiccional competente determinará el grado de responsabilidad de quien tenga a su cargo y cuidado a niñas, niños o adolescentes, atendiendo a los principios rectores de esta Ley.

"Las leyes federales y de las entidades federativas deberán prever disposiciones que regulen y sancionen las obligaciones establecidas en el presente artículo."

⁶⁴ "Artículo 105. Las leyes federales y de las entidades federativas dispondrán lo necesario para que, en términos de lo dispuesto en la presente Ley y en el ámbito de sus respectivas competencias, se dé cumplimiento a las obligaciones siguientes:

"...

"III. Que la directiva y personal de instituciones de salud, asistencia social, **académicas**, deportivas, religiosas o de cualquier otra índole, **se abstengan de ejercer cualquier forma de violencia, maltrato, perjuicio, agresión, daño, abuso, acoso y explotación** en contra de niñas, niños o adolescentes, y que **formulen programas e impartan cursos de formación permanente para prevenirlas y erradicarlas**; y, ..." (Énfasis añadido)



deben participar todas las partes interesadas del sector escolar. Esto incluye a la dirección, los profesores, el personal no docente, padres y madres, estudiantes, autoridades locales y profesionales de otros sectores.⁶⁵

84. El amparo directo 35/2014 sienta un precedente importante en cuanto a la responsabilidad que recae en las instituciones educativas para proteger a sus alumnos de acoso escolar. El asunto que evalúa la responsabilidad de un centro educativo privado y su personal ante un caso de *bullying*, señala que ellos se encuentran vinculados por el principio del interés superior del menor y están obligados a proteger los derechos del niño a la dignidad, integridad, educación y no discriminación.⁶⁶ Además, reconoce el deber de cuidado que las autoridades escolares tienen con sus alumnos y alumnas para hacer frente al fenómeno de acoso escolar bajo los estándares que exige la prestación del servicio educativo.⁶⁷ Estas responsabilidades, debe entenderse, que recaen también por mayoría de razón, en centros escolares públicos.

85. Una vez que se ha concluido que el objetivo de la norma es combatir el acoso escolar; que dicho objetivo es un objetivo constitucionalmente prioritario conforme al principio del interés superior del menor, y que la responsabilidad del cuidado de los niños frente a dicho fenómeno es un deber compartido entre el Estado, los centros escolares y los padres y madres de familia, se procede con el análisis.

86. Ahora bien, para analizar si la norma penal impugnada es necesaria conforme al principio de mínima intervención, se procede a identificar de qué forma la norma impacta a niñas, niños y adolescentes al criminalizar sus conductas y establecer las sanciones correspondientes.

87. Tal como ya se señaló, el sujeto activo del delito es un alumno o alumna en instituciones educativas públicas o privadas de nivel básico. Por otro lado, el

⁶⁵ UNESCO 2021. p. 50

⁶⁶ Véase el **amparo directo 35/2014**, resuelto por la Primera Sala en sesión de 15 de mayo de 2015. p. 41.

⁶⁷ Al respecto, véase la responsabilidad que existe de las autoridades escolares cuando se les demanda por negligencia. Ídem., p. 45.



sujeto pasivo son sus compañeros y compañeras. Cabe señalar que la educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica.⁶⁸ Y el alumnado de instituciones educativas en dichos niveles tienen por lo general una edad de entre 45 días de nacidos y 15 o 16 años.⁶⁹ Por tanto, podemos derivar que como regla general, el sujeto activo y pasivo del delito serán menores de 18 años. En este sentido, observamos que la norma está dirigida directamente a niñas, niños y adolescentes.

88. Cabe también señalar que la sanción de la norma se establece en la siguiente porción normativa: *"los padres y las madres del agresor o de la agresora tendrán la obligación de llevar a su hija o hijo a terapia psicológica, así mismo serán acreedores a multa de cien unidades de medida y actualización*

⁶⁸ De acuerdo con lo establecido en el primer párrafo del artículo 3o. constitucional y el primer párrafo del artículo 37 de la Ley General de Educación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios– impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia."

Ley General de Educación

"Artículo 37. La educación básica está compuesta por el nivel inicial, preescolar, primaria y secundaria."

⁶⁹ De acuerdo con el sitio web de la Secretaría de Educación Pública, la educación inicial se brinda a niñas y niños menores de seis años de edad, y ésta inicia con niñas y niños de cuarenta y cinco días de edad. Por otro lado, dicho sitio también señala que la educación secundaria general y técnica se brinda para niñas, niños y adolescentes menores de 15 años, mientras que la Telesecundaria se brinda para menores de 16 años. Excepcionalmente, para las comunidades rurales e indígenas y centros escolares para población migrante que carezca de servicios educativos para adultos, ésta se brindará para menores de 18 años.

Cabe señalar que la Ley General de Educación únicamente establece, en su artículo 42, que la edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar es de tres años, y para nivel primaria de seis años. Sin embargo, no señala nada relativo a la educación inicial o secundaria. La Ley Número 464 de Educación del Estado libre y Soberano de Guerrero prevé una disposición similar. En relación con la educación inicial, véase: "Educación Inicial" *Dirección de Educación Inicial. Secretaría de Educación Pública*. 1 de enero de 2013. <<https://www.gob.mx/sep/acciones-y-programas/educacion-inicial-direccion-de-educacion-inicial>>

En relación con la educación secundaria, véase: "Educación Secundaria" *Secretaría de Educación Pública*. 3 de agosto de 2020. <https://educacionbasica.sep.gob.mx/consejos_tecnicos_escolares/default/pub?id=1125&nomactividad=Secundaria>



vigente al momento de la comisión de esta conducta. En este sentido, la sanción de la norma impacta directamente a los padres y madres del agresor o agresora."

89. Sin embargo, lo anterior no quiere decir que la sanción no impacte a la hija o el hijo. En primer lugar, ellas y ellos son los que deberán asistir a terapia psicológica. Pero más destacadamente, la norma es de carácter penal, y esto tiene implicaciones importantes para los sujetos activos. Cabe señalar que el hecho de que la sanción de la norma impugnada no sea el encarcelamiento no la exime de ser una norma de carácter penal. La norma, al estar plasmada en el Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero, indudablemente criminaliza la conducta sancionada. Así pues, la acusación a la niña, niño o adolescente de cometer la conducta tipificada en la misma lo llevaría a enfrentar un juicio de carácter penal (si bien, éste se llevaría a cabo en el sistema de justicia para adolescentes)⁷⁰ y todas las implicaciones que esto conlleva. Por tanto,

⁷⁰ Conforme a los principios y procedimientos establecidos en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, en relación con lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Federal y el diverso 16 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero Número 499.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 18.

"...

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

"La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

"La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

(REFORMADO, D.O.F. 2 DE JULIO DE 2015)

"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente,



la aplicación de la norma a un menor de edad implica una colisión con el referido subprincipio de **alternatividad** del principio de mínima intervención penal.

90. Someter a una niña, niño o adolescente a un proceso judicial y, en particular, a uno de carácter penal representa por sí solo e independientemente del resultado, una amenaza a su integridad. Enfrentarse a un proceso judicial coloca a casi todas las niñas, niños o adolescentes en una situación de vulnerabilidad, angustia, ansiedad, tristeza o miedo.⁷¹ Además, el juicio es un proceso que implica costos económicos –tales como los de defensa legal, de traslados, y los costos de oportunidad de los niños, niñas y adolescentes, y de sus padres o tutores–, así como costos personales –tales como los de carácter psicológico, emocional, y el desgaste de relaciones personales–. Por tanto, las posibles afectaciones al desarrollo del menor derivadas de que enfrente un juicio de carácter penal implican un menoscabo al principio de interés superior de la niñez.

91. Dado que el sujeto activo es menor de 18 años y que la sanción de norma de carácter penal lo impacta directamente, queda claro que la norma implica una colisión con el principio del interés superior de la niñez.

92. Considerando las conclusiones anteriores, se aduce que la cuestión jurídica a resolver es la siguiente: con el objeto de proteger a las niñas, niños y adolescentes de acoso escolar en las instituciones educativas públicas y privadas

así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. ..."

Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero Número 499

"**Artículo 16.** Igualdad y edad penal.

"...

"A las personas menores de dieciocho años (sic) edad que realicen una conducta activa u omisiva prevista en algún tipo penal, se les aplicarán las disposiciones contenidas en las leyes correspondientes, por los órganos especializados destinados a ello y según las normas de procedimiento que las mismas establezcan."

⁷¹ Dirección General de Derechos Humanos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Protocolo para juzgar con perspectiva de Infancia y Adolescencia." SCJN. Noviembre 2021, p. 31.



de nivel básico, ¿es necesario criminalizar la conducta de las alumnas y alumnos menores de 18 años que agreden físicamente y de manera reiterada a sus compañeras y compañeros, así como fijar las sanciones del artículo impugnado?

93. Cabe señalar, en primera instancia, que la medida puede considerarse como idónea para proteger a niñas, niños y adolescentes de acoso escolar en cierta medida. La amenaza de una sanción y de ser sometida a un proceso penal desincentivará a las niñas, niños y adolescentes a agredir físicamente a sus compañeros. Sin embargo, esto no significa que la medida sea idónea para atender el acoso escolar en otras dimensiones –tales como la atención a víctimas– ni, destacadamente, que la medida sea necesaria.

94. Una medida puede considerarse necesaria cuando no existan medidas no penales que sean igualmente idóneas para alcanzar el objetivo. La medida contenida en la norma impugnada no se considera necesaria porque existen otras medidas igualmente idóneas y menos lesivas al derecho del interés de la niñez.

95. En primer lugar, y suponiendo sin conceder que el establecimiento de una multa a los padres o tutores y el mandato de asesoría psicológica fueran medidas que adecuadamente atendieran el problema de acoso escolar, no hay necesidad de someter a las niñas, niños y adolescentes a un procedimiento judicial de tipo penal.⁷² Una medida administrativa de idénticas características

⁷² Cabe reiterar el contenido del párrafo 3 inciso b), y párrafo 4 del artículo 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño (Énfasis añadido):

"Artículo 40.

"...

"3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

"...

"b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

"4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en institu



tendría los mismos efectos disuasorios y sería menos restrictiva a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, puesto que no traería aparejada el mismo nivel de costos emocionales, económicos y sociales que los que derivarían de un juicio y sanción penal. Por tanto, el carácter penal de la norma no es necesaria y se incumple el principio de mínima intervención penal. La norma, al ser de tipo penal, no es estrictamente necesaria para alcanzar el fin que busca la norma, esto es, desincentivar el acoso escolar.

96. En conclusión, dado que la norma violenta el principio culpabilidad, así como el de mínima intervención en materia penal, se declara la invalidez de la totalidad de la norma impugnada, por haber resultado fundados, en esencia, los planteamientos de la Comisión accionante, sin que resulte necesario analizar los restantes.⁷³

VII. EFECTOS

97. A la luz de lo expuesto en el considerando anterior, se declara la invalidez del artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero Número 499, adicionado mediante Decreto Número 839, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Guerrero el tres de septiembre de dos mil veintiuno.

98. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaratoria de invalidez tendrá efectos retroactivos a partir del cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, fecha en la que entró en vigor la norma.

ciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y **que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción.**"

⁷³ De acuerdo con el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 37/2004, emitida por el Pleno, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 863, con número de registro digital: 181398.



99. La presente ejecutoria surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero.

100. Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Guerrero, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Guerrero, a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en el Vigésimo Primer Circuito con competencia en materia penal, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa.

VIII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez** del artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero Número 499, adicionado mediante Decreto Número 839, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de septiembre de dos mil veintiuno, en términos del apartado VI de este fallo.

TERCERO.—La declaración de invalidez surtirá sus efectos retroactivos al cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Guerrero, de conformidad con su apartado VII.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III, IV y V, relativos, respectivamente, al trámite de la demanda, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat con razones adicionales respecto al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y apartándose de algunas expresiones que se realizan en el párrafo 69, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 204 Bis I del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Guerrero Número 499. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho para formular voto concurrente.

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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que: 1) La declaratoria de invalidez decretada tendrá efectos retroactivos a partir del cuatro de septiembre de dos mil veintiuno, fecha en que entró en vigor la norma; 2) La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de



los puntos resolutive de este fallo al Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero; y, 3) Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial, todos del Estado de Guerrero, a los Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa y al de Apelación del Vigésimo Primer Circuito, así como a los Centros de Justicia Penal Federal en el Estado de Guerrero y a los Juzgados de Distrito en dicha entidad federativa.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente, con el secretario general de Acuerdos quien da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 113/2019 (10a.) y aislada 1a. LXXXIII/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de agosto de 2019 a las 10:24 horas y 27 de febrero de 2015 a las 9:30 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 51/2018 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo II, agosto de 2020, página 1213, con número de registro digital: 29427.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 8 de septiembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS AL HABERLA PROMOVIDO CONTRA UN DECRETO DEL CONGRESO DE ESA ENTIDAD QUE NO CONTIENE NORMAS VINCULADAS CON DERECHOS HUMANOS (DECRETO NÚMERO MIL CIENTO SEIS, POR EL QUE SE AUTORIZA AL EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS, A TRAVÉS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA, LA CONTRATACIÓN DE FINANCIAMIENTO PARA DESTINARLO AL REFINANCIAMIENTO Y/O REESTRUCTURA DE LA DEUDA PÚBLICA A CARGO DEL ESTADO, ASÍ COMO LA CONTRATACIÓN DE INSTRUMENTOS DERIVADOS Y GARANTÍAS DE PAGO OPORTUNO ASOCIADOS AL FINANCIAMIENTO Y LA AFECTACIÓN DE UN PORCENTAJE DE LAS PARTICIPACIONES QUE EN INGRESOS FEDERALES CORRESPONDEN AL ESTADO DEL FONDO GENERAL DE PARTICIPACIONES, PARA QUE SEA LA FUENTE DE PAGO DE DICHAS OPERACIONES, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA DE TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 32/2021. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS. 8 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIAS: GUADALUPE DE LA PAZ VARELA DOMÍNGUEZ Y EDITH GUADALUPE ESQUIVEL ADAME.

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

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Demanda. Mediante escrito presentado mediante el uso de la firma electrónica certificada en el Sistema Electrónico de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de febrero de dos mil veintiuno, Raúl Israel Hernández Cruz, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del Congreso Local y del gobernador de ese Estado, respecto del "Decreto Número Mil Ciento Seis, por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría



de Hacienda, la contratación de financiamiento para destinarlo al refinanciamiento y/o reestructura de la deuda pública a cargo del Estado, así como la contratación de instrumentos derivados y garantías de pago oportuno asociados al financiamiento y la afectación de un porcentaje de las participaciones que en ingresos federales corresponden al Estado del Fondo General de Participaciones, para que sea la fuente de pago de dichas operaciones", publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa de treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

2. SEGUNDO.—Artículos constitucionales que se estiman vulnerados.

En la demanda, el promovente de la acción expresó que las normas impugnadas son violatorias de los artículos 1o., 14, 16, 31, fracción IV, y 117, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. La Comisión accionante expuso como conceptos de invalidez que estimó pertinentes los siguientes:

4. 1. La Comisión accionante aduce que el proceso legislativo mediante el cual se aprobó el decreto impugnado viola en perjuicio de la sociedad morelense los derechos fundamentales de legalidad, fundamentación, motivación, debido proceso, certeza, seguridad jurídica y participación democrática, tutelados en los artículos 1o., 14, 16, 39, 40 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. En efecto, el Congreso no respetó los principios y valores democráticos que rigen la función legislativa, ya que no hubo deliberación parlamentaria porque el dictamen del que derivó el decreto impugnado fue incluido en el orden del día el mismo día en que la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública lo entregó al Congreso del Estado de Morelos y ese mismo día se votó bajo el supuesto de aparente urgencia, la cual no fue justificada; por tanto, se impidió que las distintas fuerzas políticas conocieran, analizaran y discutieran adecuadamente el dictamen.

6. Es decir, los diputados no contaron con el dictamen por lo menos veinticuatro horas antes de la sesión, lo cual impidió que las diversas fuerzas políticas conocieran su contenido.



7. **2.** El decreto impugnado fue emitido en contravención a lo previsto en el artículo 117, fracción VIII, de la Constitución Federal,¹ en virtud de que el Congreso no cumplió con los requisitos que éste establece, ya que, si bien el decreto derivó de una iniciativa la cual fue dictaminada y éste fue aprobado por más de las dos terceras partes en sesión de quince de diciembre de dos mil veinte, lo cierto es que el dictamen no contiene un análisis respecto del destino que se le dará a la deuda ni tampoco se examinó la capacidad de pago del gobierno del Estado, ya que la Comisión Dictaminadora únicamente justificó el endeudamiento en que se trata de un refinanciamiento de la deuda actual, para liquidarla y mejorar sus condiciones de pago.

8. **3.** El decreto resulta violatorio del derecho humano a la educación, así como de los principios de certeza, seguridad jurídica y legalidad, en relación con el de autonomía financiera de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, porque omite establecer el impacto que el endeudamiento tendrá en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno, respecto del cálculo de la asignación de recursos que le corresponden a la universidad,

¹ "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."



lo cual afecta la actividad que esta realiza, que se traduce en el ejercicio del derecho humano a recibir educación gratuita.

9. En efecto, el presupuesto contempla una asignación de \$685'619,799.28 (seiscientos ochenta y cinco millones seiscientos diecinueve mil setecientos noventa y nueve pesos 28/100 moneda nacional), el cual equivale al 2.5 % (dos punto cinco por ciento) del presupuesto total; bajo esa lógica, si el presupuesto total se ve afectado, el monto que le correspondería a la universidad también.

10. CUARTO.—**Registro del expediente y turno de la demanda.** Por acuerdo de ocho de febrero de dos mil veintiuno, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad con el número 32/2021 y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del proceso y la formulación del proyecto de resolución respectivo.

11. QUINTO.—**Admisión de la demanda.** El Ministro instructor dictó acuerdo el nueve de febrero siguiente, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por lo que ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos para que rindieran sus respectivos informes; solicitó al Congreso Local enviara con el informe copia certificada de los antecedentes legislativos del Decreto Número Mil Ciento Seis impugnado y al Poder Ejecutivo Estatal para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial que las contiene. De igual forma, dio vista a la Fiscalía General de la República para que antes del cierre de instrucción formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del gobierno federal para que, en caso de así considerarlo, manifestara lo que a su esfera competencial convenga.

12. SEXTO.—**Acuerdo que tiene por rendidos los informes requeridos a las autoridades demandadas.** Según proveído de veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes del Congreso y del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y como exhibidas las documentales que acompañaron; ordenó dar vista a la Consejería Jurídica del gobierno federal con copias de los informes, así como correr traslado con dichas documentales a las partes.

13. Dichos informes se tienen a la vista para la resolución de este asunto.



14. SÉPTIMO.—Pedimento de la Fiscalía General de la República. La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento y tampoco expresó manifestación alguna.

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

CONSIDERANDO:

16. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,² toda vez que la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos plantea la posible contradicción del "Decreto Número Mil Ciento Seis, por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Hacienda, la contratación de financiamiento para destinarlo al refinanciamiento y/o reestructura de la deuda pública a cargo del Estado, así como la contratación de instrumentos derivados y garantías de pago oportuno asociados al financiamiento y la afectación de un porcentaje de las participaciones que en ingresos federales corresponden al estado del fondo general de participaciones, para que sea la fuente de pago de dichas operaciones" frente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² Asimismo es pertinente tener como fundamento el artículo quinto transitorio del "Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles", publicado en el Diario Oficial de la Federación de siete de junio de dos mil veintiuno, que prevé lo siguiente:

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."



17. SEGUNDO.—Oportunidad en la presentación de la demanda. A continuación, se analiza la oportunidad en la presentación de la demanda.

18. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo siguiente:

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

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

19. Como se advierte, el plazo para la presentación de la acción será de treinta días naturales, cuyo cómputo debe hacerse a partir del día siguiente al en que se publicó el ordenamiento impugnado; y si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

20. Ahora bien, las normas generales combatidas se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Morelos de treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad corrió del dos de enero al dos de febrero de dos mil veintiuno.³

21. Luego, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dos de febrero de dos mil veintiuno, es claro que su presentación resultó oportuna.

³ El último día del plazo fue inhábil, sábado treinta de enero de dos mil veintiuno, así como los dos días posteriores, treinta y uno de enero y uno de febrero, este último de conformidad con el inciso c) del acuerdo 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 relativo a la determinación de los días inhábiles; por tanto, el plazo se recorre al dos de febrero siguiente.



22. TERCERO.—Legitimación de la parte promovente. Se procede a analizar la legitimación de quien promovió la demanda de acción de inconstitucionalidad.

23. En el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos hizo valer la causa de improcedencia consistente en la falta de legitimación de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para impugnar el "Decreto Número Mil Ciento Seis, por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Hacienda, la contratación de financiamiento para destinarlo al refinanciamiento y/o reestructura de la deuda pública a cargo del Estado, así como la contratación de instrumentos derivados y garantías de pago oportuno asociados al financiamiento y la afectación de un porcentaje de las participaciones que en ingresos federales corresponden al estado del fondo general de participaciones, para que sea la fuente de pago de dichas operaciones", esto es, adujo que no se surte el supuesto que prevé el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, el cual prevé que los organismos estatales cuya actividad es la protección de los derechos humanos puedan controvertir las normas generales que vulneren derechos humanos, pero no permite impugnar cualquier norma general que no los vulnere fehacientemente.

24. En el caso, la promovente pretende justificar su legitimación en que: *"los empréstitos u obligaciones a contratar con independencia de su destino, merman el cumplimiento de los servicios que el Estado debe brindar a la sociedad, no sólo en el presente, sino también para las administraciones venideras" y "por cuanto, a la obligación del Estado de otorgar educación pública gratuita, en correlación con la autonomía presupuestal que tiene la Universidad Autónoma de Morelos para el cumplimiento de ese fin".*

25. Sin embargo, sus argumentos son sólo presunciones porque no justifica cómo es que la contratación de crédito puede afectar el cumplimiento de los servicios que debe prestar la entidad federativa y cómo se menoscaba la gratuidad de la educación pública.

26. Este Tribunal Pleno determina que es fundada esa causa de improcedencia, en virtud de que el decreto combatido se refiere a la contratación de financiamiento para fines de deuda pública, por lo que no contiene normas vinculadas con derechos humanos; por ende, la promovente carece de legitimación para promover este medio de control constitucional.



27. Al respecto, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ prevé que la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados que vulneren los derechos humanos consagrados en la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

28. Por otro lado, el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria permite el sobreseimiento en medios de control constitucional como el que nos ocupa en los casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de ese ordenamiento, lo que se ha interpretado en el sentido de que la hipótesis puede derivar, además, del propio Texto Constitucional.

29. Ahora bien, en el caso, la demanda fue promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos a través de su presidente Raúl Israel Hernández Cruz⁵ contra el "Decreto Número Mil Ciento Seis, por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado, a través de la Secretaría de Hacienda, la contratación de financiamiento para destinarlo al refinanciamiento y/o reestructura de la deuda pública a cargo del Estado, así como la contratación de instrumentos derivados y garantías de pago oportuno asociados al financiamiento y la afectación de un porcentaje de las participaciones que en ingresos federales corresponden al

⁴ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...

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

⁵ El cual acompañó copia certificada del Decreto Número Cuatrocientos Veinticinco, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado de diez de julio de dos mil diecinueve, por el cual fue designado.



Estado del Fondo General de Participaciones, para que sea la fuente de pago de dichas operaciones", publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa de treinta y uno de diciembre de dos mil veinte.

30. La lectura del decreto combatido acredita la actualización de la causal de improcedencia en cuestión en virtud de que únicamente autoriza al Poder Ejecutivo Local a realizar una actividad específica, a saber, contratar financiamiento por un monto determinado, con el objetivo de destinarlo al refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública del Estado, lo que implica que no se actualiza la hipótesis que constitucionalmente autoriza a las Comisiones estatales para promover la acción de inconstitucionalidad, esto es, la parte actora carece de legitimación porque lo combatido no trata propiamente de un tema de derechos humanos, sino de una cuestión vinculada con la contratación de deuda.

31. En ese contexto, se actualiza la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo Local porque, si bien el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal prevé que la acción de inconstitucionalidad puede ser promovida por los organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, también lo es que lo condiciona a que se trate de disposiciones vinculadas con derechos humanos, lo que no contiene el decreto cuestionado, que sólo se refiere a la contratación de financiamiento para efectos de deuda pública.

32. Por tanto, ha lugar a **sobreseer** en la presente acción de inconstitucionalidad, con fundamento en los artículos 19, fracción IX, y 20, fracción II, de la ley reglamentaria en relación con el inciso g) de la fracción II del 105 de la Constitución Federal.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—PUBLÍQUESE esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por falta de vinculación del acto impugnado con derechos humanos, Piña Hernández por falta de vinculación del acto impugnado con derechos humanos, Ríos Farjat en contra de consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, por falta de vinculación del acto impugnado con derechos humanos. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra de sobreseer por falta de legitimación. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Ríos Farjat, anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho a formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó en votación económica por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

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

Firman el señor Ministro presidente y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MUNICIPIO DE COLIMA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS PERSONAS TITULARES DE LA PRESIDENCIA Y SINDICATURA DEL MUNICIPIO DE COLIMA PUEDEN PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO ENTE.

III. SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESE PODER.

V. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PERSONA TITULAR DE LA JEFAURA DE LA UNIDAD DE ASUNTOS JURÍDICOS DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL O SU SUPLENTE TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE DICHO ENTE.

VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PERSONA TITULAR DE LA JEFAURA DE LA UNIDAD JURÍDICA DE LA SECRETARÍA DE MARINA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESE ENTE.

VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PERSONA TITULAR DE LA UNIDAD GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS Y TRANSPARENCIA DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA.

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

IX. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA FUNCIÓN DEL ESTADO A CARGO DE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.



X. SEGURIDAD PÚBLICA. ES UNA FUNCIÓN DEL ESTADO COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD CIVIL.

XI. SEGURIDAD PÚBLICA. LE CORRESPONDE AL CONGRESO DE LA UNIÓN EL PAPEL DE CREADOR DE NORMAS GENERALES, ABSTRACTAS E IMPERSONALES QUE REGULEN AQUÉLLA EN MATERIA FEDERAL.

XII. PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS FUNCIONES PROMULGATORIA, MERAMENTE EJECUTIVA Y REGLAMENTARIA, PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XIII. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. SU NATURALEZA JURÍDICA.

XIV. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. NO ES ELEGIDA LIBREMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, AL SER FACULTAD EXCLUSIVA DEL SENADO ANALIZARLA Y APROBARLA.

XV. SEGURIDAD PÚBLICA. IMPLICA LA INTERVENCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, COMO EMISOR DE LAS LEYES QUE RIJAN LAS INSTITUCIONES RELATIVAS, ADEMÁS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, COMO EJECUTORA DEL MANDATO LEGAL.

XVI. SEGURIDAD PÚBLICA. EN DICHA MATERIA SE CONSTRUYE UN DIÁLOGO POLÍTICO CONSTANTE ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

XVII. ESTRATEGIA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. SI BIEN LOS MUNICIPIOS CARECEN DE ATRIBUCIONES PARA INTERVENIR EN SU TRAZO Y SEGUIMIENTO, ELLO NO IMPLICA UNA DESCOORDINACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS MUNICIPIOS EN LA MATERIA.

XVIII. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.

XIX. SEGURIDAD PÚBLICA. ESTA MATERIA SE INCORPORÓ AL RÉGIMEN DE FACULTADES CONCURRENTES POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO



OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 31 DE DICIEMBRE DE 1994 A LOS ARTÍCULOS 21 Y 73, FRACCIÓN XXIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XX. SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. LA LEY RELATIVA ES LA QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y LAS BASES DE COORDINACIÓN ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS EN LA MATERIA.

XXI. SEGURIDAD PÚBLICA. SE ENCUENTRA ENTRE LAS FUNCIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS CUYA PRESTACIÓN SE ADJUDICA A LOS MUNICIPIOS, CONFORME AL ARTÍCULO 115, FRACCIONES III, INCISO H) Y VII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XXII. SEGURIDAD PÚBLICA. ENTRE LOS PRINCIPIOS QUE DEBE OBSERVAR LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO SE ENCUENTRA EL DEL RESPETO A LA SOBERANÍA INTERNA DE LOS ESTADOS.

XXIII. ENTIDADES FEDERATIVAS. LA LIBERTAD Y SOBERANÍA QUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL LES OTORGA SE REFIERE A LOS ASUNTOS CONCERNIENTES A SU RÉGIMEN INTERNO EN TANTO NO SE VULNERE EL PACTO FEDERAL.

XXIV. SEGURIDAD PÚBLICA. FUNDAMENTOS DE LA ESTRATEGIA NACIONAL RELATIVA DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 16 DE MAYO DE 2019.

XXV. SEGURIDAD PÚBLICA. CONSIDERACIONES SOBRE DICHA MATERIA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024.

XXVI. GUARDIA NACIONAL. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 26 DE MARZO DE 2019, QUE DIO ORIGEN A LA CONFORMACIÓN DE AQUÉLLA.

XXVII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. CONFORME A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 26 DE MARZO DE 2019, EN MATERIA DE



GUARDIA NACIONAL, LA PARTICIPACIÓN DE AQUÉLLA ES INDISPENSABLE EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES POLICIALES CIVILES.

XXVIII. SEGURIDAD PÚBLICA. CONFORME A LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 26 DE MARZO DE 2019 EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, LA PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN TAREAS RELATIVAS ES UNA CUESTIÓN EXCEPCIONAL, SIN TENER VOCACIÓN DE PERMANENCIA.

XXIX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO QUEDÓ SIN EFECTOS CON MOTIVO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 18 DE NOVIEMBRE DE 2022, AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019.

XXX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, SE EMITIÓ CON BASE EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL.

XXXI. EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL).

XXXII. SEGURIDAD NACIONAL EN SU VERTIENTE DE SEGURIDAD INTERIOR. CONSTITUYE UNA FACULTAD EXCLUSIVA FEDERAL, NO CONCURRENTE, ANTE LO CUAL, EN ELLA NO ES FACTIBLE DISTRIBUIR VÁLIDAMENTE FUNCIONES ENTRE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.



XXXIII. SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN FUNCIONES PROPIAS DE DICHA MATERIA DEBE SER EXCEPCIONAL Y TEMPORAL, POR LO QUE SU INTERVENCIÓN PERMANENTEMENTE RESULTA INVÁLIDA.

XXXIV. SEGURIDAD PÚBLICA. PARÁMETROS ESTABLECIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RESPECTO A LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN LAS TAREAS RELATIVAS.

XXXV. SEGURIDAD PÚBLICA. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN TORNO A LA INTERVENCIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TAREAS PROPIAS DE DICHA MATERIA.

XXXVI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS DERECHOS HUMANOS SON PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL EN DICHO MEDIO DE IMPUGNACIÓN, CUANDO SE RELACIONEN CON VIOLACIONES AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES Y A LA CLÁUSULA FEDERAL.

XXXVII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, ES UNA NORMA GENERAL.

XXXVIII. NORMA GENERAL. PARA DETERMINAR QUE SE ESTÁ FRENTE A UN ACTO JURÍDICO DE ESTA NATURALEZA, NO ES RELEVANTE SU DENOMINACIÓN, SINO SUS CARACTERÍSTICAS FORMALES Y SUS ELEMENTOS MATERIALES DE GENERALIDAD, ABSTRACCIÓN E IMPERSONALIDAD.

XXXIX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, ACATÓ LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO



QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019.

XL. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, PERMITE QUE ESA ACTIVIDAD SE DESARROLLE EN UN ESTADO DE LEGALIDAD.

XLII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CONSTITUYE UN LÍMITE PARA QUE EL EJECUTIVO FEDERAL ESTABLEZCA LOS ALCANCES Y LAS MODALIDADES EN EL EJERCICIO DE ESTA FACULTAD, ATRIBUIDA DE FORMA EXTRAORDINARIA Y TEMPORAL.

XLII. GUARDIA NACIONAL. LA REFORMA CONSTITUCIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 26 DE MARZO DE 2019 TUVO COMO OBJETIVOS LA CREACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ESA INSTITUCIÓN CIVIL, ASÍ COMO EL ACOMPAÑAMIENTO DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA MIENTRAS QUE SE DABA ESA CONSTRUCCIÓN.

XLIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, LA LEY NACIONAL SOBRE EL USO DE LA FUERZA Y LA LEY NACIONAL DE REGISTRO DE DETENCIONES, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 27 DE MAYO DE 2019, RETRATAN LA VOLUNTAD LEGISLATIVA DE INCORPORAR A LAS FUERZAS MILITARES EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA.

XLIV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, PERSIGUE UN OBJETIVO ESPECÍFICO.



XLV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, DELIMITA A UN PLAZO FIJO DICHA INTERVENCIÓN MILITAR.

XLVI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. LINEAMIENTOS A PARTIR DE LOS CUALES PUEDEN PARTICIPAR EN LABORES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD PÚBLICA.

XLVII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, RESPETA LA EXCEPCIONALIDAD DE ESA INTERVENCIÓN MILITAR.

XLVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CUMPLE EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE UNA PARTICIPACIÓN MILITAR SUBORDINADA.

XLIX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, CUMPLE EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE UNA INTERVENCIÓN MILITAR COMPLEMENTARIA.

L. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN



DE 11 DE MAYO DE 2020, CUMPLE EL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE UNA INTERVENCIÓN MILITAR REGULADA.

LI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LAS QUE SE HA HABILITADO SU INTERVENCIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL.

LII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, DETERMINA UNA INTERVENCIÓN MILITAR FISCALIZADA.

LIII. SEGURIDAD PÚBLICA. CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 26 DE MARZO DE 2019, EL CONSTITUYENTE OTORGÓ AL EJECUTIVO FEDERAL LA FACULTAD DE DISPONER DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE PARA DESEMPEÑAR TAREAS PROPIAS DE ESA MATERIA DE FORMA EXCEPCIONAL, DENTRO DE UN PLAZO DE CINCO AÑOS MIENTRAS LA GUARDIA NACIONAL DESARROLLA SU ESTRUCTURA, CAPACIDADES E IMPLANTACIÓN TERRITORIAL, SIN RESERVAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN LA FACULTAD DE LEGISLAR AL RESPECTO.

LIV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, DERIVA DE UNA FACULTAD POTESTATIVA OTORGADA POR EL CONSTITUYENTE AL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

LV. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO INVADE LAS FACULTADES MUNICIPALES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA.



LVI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO MATERIALIZA UNA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

LVII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO ACTUALIZA UNA RESTRICCIÓN A DERECHOS HUMANOS, QUE DEBA CONTENERSE EN UNA LEY.

LVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO VULNERA LA IDONEIDAD DE SU INTERVENCIÓN EN TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA AUTORIZADA POR EL PODER CONSTITUYENTE.

LIX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO ES UNA DECISIÓN UNILATERAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SINO QUE DIMANA DE LA VOLUNTAD POPULAR REPRESENTADA EN EL PODER LEGISLATIVO.

LX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO MATERIALIZA ALGUNA INTERVENCIÓN MILITAR EN PARTICULAR.



LXI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE DE ELLA PARA LLEVAR A CABO TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE MANERA EXTRAORDINARIA, REGULADA, FISCALIZADA, SUBORDINADA Y COMPLEMENTARIA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 11 DE MAYO DE 2020, NO IMPLICA NORMALIZAR LA MILITARIZACIÓN NI RENUNCIAR A LA FORMACIÓN DE UNA GUARDIA NACIONAL.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 85/2020. MUNICIPIO DE COLIMA, COLIMA. 25 DE MAYO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS, SAÚL ARMANDO PATIÑO LARA Y JAVIER ALEXANDRO GONZÁLEZ RODRÍGUEZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Se resuelve la controversia constitucional 85/2020, promovida por el Municipio de Colima, Estado de Colima, en contra del Poder Ejecutivo Federal, en la que se demandó la invalidez del *"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

| | TEMA | Criterio y decisión | Págs. |
|-----|--|--|-------|
| I | Competencia | El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto. | 21-22 |
| II | Precisión del decreto controvertido | El proyecto precisa cuál es el acuerdo controvertido que es materia de estudio en la presente controversia constitucional. | 23-26 |
| III | Existencia del decreto impugnado | Está acreditada la existencia del acuerdo impugnado. | 26 |
| IV | Oportunidad | La presentación de la controversia constitucional fue oportuna. | 26-28 |
| V | Legitimación activa | La controversia constitucional fue presentada por parte legitimada de manera activa. | 29-30 |



| | | | |
|------|---|--|--------|
| VI | Legitimación pasiva | Se cuenta con legitimación pasiva para presentar la controversia constitucional. | 30-33 |
| VII | Causas de improcedencia | Se analizan las causas de improcedencia hechas valer. | 33-35 |
| VIII | Estudio de fondo | | 35-144 |
| | VIII. 1. Marco constitucional y legal de la seguridad pública en el país (párrafos 59 a 131) | | |
| | Se reitera el tratamiento de la C.C. 90/2020. Se realizan cambios menores para ajustarlo al caso concreto. En los párrafos 84 a 107 se insertan argumentos en torno a la autonomía municipal y sus facultades en materia de seguridad pública. <u>Temas abordados:</u> Se parte del artículo 21 constitucional que se prevé a la seguridad pública como una función concurrente y civil. Las facultades del Congreso de la Unión (legislar en materia de seguridad) y del presidente de la República (ejecutar las normas emitidas por el Congreso). | | |
| 1 | Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, artículo 25 constitucional. El Ejecutivo debe elaborar un Plan Nacional de Desarrollo , sujeto a la <u>aprobación de la Cámara Diputados</u> . De ese Plan deriva la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que no es elegida libremente por el presidente, <u>la aprueba el Senado</u> . Por tanto, hay un diálogo constante entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión. • Fundamentos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública Se explica la problemática de seguridad pública existente y se trazan las rutas para alcanzar los fines del Plan Nacional de Desarrollo. • Consideraciones sobre la seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 | | 37-60 |



| | | |
|----------|--|--------------|
| | <p>Se destaca el cambio de estrategia de seguridad pública y se prevé reorientar a las Fuerzas Armadas para considerar que los soldados y marinos son pueblo uniformado.</p> <p>Se establece que es necesario el apoyo de las Fuerzas Armadas a la Guardia Nacional, al menos por un periodo de 5 años.</p> <p>Se anuncia la reestructura de la Guardia Nacional y se explica que para alcanzar los fines del Plan Nacional de Desarrollo se requiere una reforma constitucional y legal.</p> | |
| <p>2</p> | <p>VIII. 2. La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de 2019 (párrafos 132 a 145)</p> <p>Se reitera el tratamiento de la CC 90/2020.</p> <p><u>Temas abordados:</u></p> <p>Proceso y producto legislativo, contenido vigente del artículo 21 constitucional.</p> | <p>60-66</p> |
| <p>3</p> | <p>VIII. 3. Artículos transitorios de la reforma en materia de Guardia Nacional de 2019 (párrafos 146 a 166)</p> <p>Se reitera el tratamiento de la CC 90/2020.</p> <p>Se describe el contenido de los artículos transitorios de la reforma constitucional.</p> <p>El Constituyente Permanente no reservó una facultad exclusiva al Legislativo para regir la actuación de las Fuerzas Armadas y las políticas públicas en materia de seguridad pública, sino que estas últimas se ejercen en conjunción entre el Poder Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión.</p> <p>Esto se debe precisamente a la excepcionalidad que debe regir en su interacción, sin que deba normalizarse su participación, pues no puede tener una vocación de permanencia.</p> <p>• Reforma al quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada en el D.O.F. el 18/11/22</p> <p>Se reitera el tratamiento de la C.C. 90/2020.</p> <p>Se explica que la reciente reforma del 18/11/22, no deja sin efectos el acuerdo impugnado.</p> | <p>66-74</p> |



| | | |
|---|--|--------|
| | <p>La intención del Constituyente fue preservar la habilitación constitucional para que el presidente disponga de las Fuerzas Armadas para apoyar a la Guardia Nacional y continúe la aplicación del acuerdo impugnado.</p> | |
| 4 | <p>VIII. 4. Marco constitucional de excepcionalidad de la intervención de la fuerza armada permanente en labores de seguridad pública (párrafos 167 a 223)</p> <p>Se reitera el tratamiento de la C.C. 90/2020.</p> <p>Se explica que el acuerdo impugnado proviene del quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de 2019.</p> <p>Se retoman los pronunciamientos de la SCJN en aspectos relacionados, como la A.I. 1/96 en la que se examinó la coordinación de seguridad pública, la Corte resolvió que <u>los militares sí pueden participar en tareas de seguridad pública</u>. La <u>suspensión de garantías no es el único supuesto</u> en el que los militares pueden intervenir en tareas civiles. A.I. 6/2018 y sus 4 acumuladas, en la que se declaró la invalidez de la Ley de Seguridad Interior, destaca que la Corte reiteró que las Fuerzas Armadas no están vedadas de ejercer funciones de seguridad pública. Las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero temporal y excepcionalmente, en auxilio de las autoridades civiles.</p> <p>Se refieren precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que convergen en que las fuerzas militares sí pueden intervenir en tareas de seguridad pública, pero de manera extraordinaria, subordinada y, complementaria, regulada y fiscalizada.</p> | 75-89 |
| 5 | <p><u>VIII. 5 Estudio del acuerdo impugnado</u></p> <ul style="list-style-type: none">• Clasificación jurídica del acuerdo impugnado (párrafos 229 a 238) <p>Se retoma el planteamiento de la C.C. 90/2020</p> <ul style="list-style-type: none">• El acuerdo respeta el principio de seguridad jurídica al encontrarse debidamente fundado y motivado (párrafos 239 a 263) <p>Cuarto concepto de invalidez "Inconstitucionalidad por violaciones al principio de legalidad"</p> <p>Se retoman consideraciones de la C.C. 90/2020, pero se reagrupan para que se ajusten al planteamiento del caso concreto.</p> | 89-144 |



El fundamento total es el artículo 89, fracción I, de la Constitución, asimismo, se desarrollan los motivos. Se justifica la temporalidad y se aclara que la reforma constitucional del 18/11/22 no vacía de contenido el acuerdo.

El acuerdo impugnado no se encuentra indebidamente fundado y motivado, ni desborda el contenido del artículo transitorio de la reforma constitucional de 2019.

• El acuerdo respeta los principios de disciplina militar, relativos a que la fuerza castrense sólo puede intervenir de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, pues el acuerdo se ciñe a esos parámetros de fuente nacional y convencional (párrafos 264 a 343)

Segundo, quinto y sexto conceptos de invalidez

"Violaciones a la disciplina militar acordada en el Pacto Federal"

"Inconstitucionalidad por fraude a la ley en sede constitucional"

"El acuerdo impugnado es inconvenional"

Se retoman consideraciones de la C.C. 90/2020, pero se reagrupan para que se ajusten al planteamiento del caso concreto.

El acuerdo fue emitido para ejecutar la orden del Constituyente, contenida en el artículo quinto transitorio. El Ejecutivo esperó a que el legislador emitiera las leyes secundarias.

Los parámetros de sujeción de la intervención autorizada por el Poder Legislativo son:

- Un objetivo específico**
- Intervención militar delimitada a un plazo fijo**
- Intervención militar extraordinaria**
- Participación militar subordinada y complementaria**
- Intervención militar regulada**

La intervención habilitada a la Guardia Nacional en materia de seguridad pública es para los ámbitos siguientes:



- a) Prevención de los delitos;
- b) Salvaguarda de la integridad de las personas y su patrimonio;
- c) En materia de detenciones y aseguramiento de bienes relacionados con la comisión de delitos; y,
- d) Colaboración con otras autoridades.

• **Participación militar fiscalizada**

La participación militar está sujeta a controles de autoridades civiles. Asimismo, al control parlamentario mediante los informes que debe rendir el Ejecutivo.

La excepcionalidad de la participación de las Fuerzas Armadas se vincula en general con el acuerdo impugnado, pero en lo particular su evaluación será caso a caso, operación, intervención o acción encomendada por las autoridades civiles.

• **El acuerdo recurrido respeta el principio de división de poderes, el Pacto Federal, las facultades del Municipio y la confianza legítima pues no causa la irrupción intempestiva de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, sino que se consideran a las autoridades civiles municipales (párrafos 344 a 368)**

Primero y tercer conceptos de invalidez

"Violación al Pacto Federal"

"Violación al principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima"

Se retoman consideraciones de la C.C. 90/2020, pero se reagrupan para que se ajusten al planteamiento del caso concreto.

Se establece que el acuerdo no invade esfera de competencias desde la óptica constitucional, ni convencional, pues encuentra asidero en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de 2019, se sujeta a la excepcionalidad y no tiene vocación de permanencia.

No implica subordinación, dependencia o intromisión del Ejecutivo sobre el Municipio.

No hay una restricción a derechos humanos que deba contenerse en una ley como lo prevé la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



| | | | |
|----|----------|--|-----|
| | | <p>En los párrafos 354 a 364 se inserta un estudio para destacar las facultades municipales en materia de seguridad pública.</p> <p>• El acuerdo impugnado no vulnera la idoneidad de la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública autorizada por el Poder Constituyente (párrafos 369 a 396)</p> <p>Séptimo concepto de invalidez</p> <p>"Violaciones a los principios de seguridad pública"</p> <p>Son infundados los argumentos en los que se controvierte la falta de idoneidad o pertinencia de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública porque el acuerdo tiene asidero constitucional, respeta la división funcional de atribuciones, el presidente ejerció su facultad ejecutiva otorgada en el artículo quinto transitorio, precepto al que se apega porque el acuerdo se ciñe a las características de intervención: extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.</p> <p>Se retoman consideraciones de la C.C. 90/2020, pero se reagrupan para que se ajusten al planteamiento del caso concreto.</p> | |
| IX | Decisión | <p>PRIMERO.—Es procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se reconoce la validez del acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.</p> | 145 |

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veinticinco de mayo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la **controversia constitucional 85/2020**, promovida por el **Municipio de Colima, Colima**, contra el Poder Ejecutivo Federal, en la que se demandó la invalidez del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza*



Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

El problema jurídico a dilucidar por esta Suprema Corte radica en el examen de constitucionalidad del referido acuerdo emitido por el presidente de la República, sin que tal estudio comprenda juzgar el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional que le dio origen, pues se parte de que la norma de índole constitucional, pese a tratarse de una disposición transitoria, no es sujeta, en el caso concreto, al escrutinio judicial.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. PRIMERO.—Reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. El **veintiséis de marzo de dos mil diecinueve** se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del País en materia de Guardia Nacional.¹ Una de las modificaciones principales de la reforma se concentra en el artículo 21, párrafos noveno y décimo, de la Constitución que contempla las bases constitucionales en materia de seguridad pública.

2. De acuerdo con el artículo transitorio primero, el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el **veintisiete de marzo de dos mil diecinueve** y, a partir de esta fecha, de conformidad con el artículo cuarto transitorio, el Congreso de la Unión debía emitir, dentro de los sesenta días naturales siguientes, la Ley de la Guardia Nacional y realizar las adecuaciones legales conducentes.²

¹ Se reformaron los artículos 10; 16, párrafo quinto; 21, párrafos noveno, décimo y su inciso b); 31, fracción III; 35, fracción IV; 36, fracción II; 73, fracción XXIII; 76, fracciones IV y XI y 89, fracción VII; se adicionaron los párrafos décimo primero, décimo segundo y décimo tercero al artículo 21; y se derogaron la fracción XV del artículo 73 y la fracción I del artículo 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

² **Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"El Congreso de la Unión dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, expedirá la Ley de la Guardia Nacional y hará las adecuaciones legales conducentes.



3. Además, en el **artículo transitorio quinto** se estableció que durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.³

4. SEGUNDO.—**Publicación de la Ley de la Guardia Nacional.** En cumplimiento al referido artículo transitorio primero, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el **veintisiete de mayo de dos mil diecinueve**, se expidió la Ley de la Guardia Nacional,⁴ reglamentaria del artículo 21 constitucional en la materia. En esa misma fecha se publicó la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la Ley Nacional del Registro de Detenciones y el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales de manera conjunta forman parte del régimen jurídico derivado de la referida reforma constitucional de dos mil diecinueve.

5. TERCERO.—**Acuerdo impugnado.** El once de mayo de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo emitido por el titular del Poder Ejecutivo Federal por el que dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. Tal acuerdo es del contenido siguiente:

"Asimismo, expedirá las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y del registro de detenciones dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de este Decreto."

³ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."

⁴ En contra del decreto por el que se expidió la Ley de la Guardia Nacional, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió acción de inconstitucionalidad, la cual se registró con el número de expediente 62/2019 y se turnó al Ministro Javier Laynez Potisek. Todavía está pendiente su resolución.



"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

"ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, y

"CONSIDERANDO

"Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional;

"Que el transitorio Quinto del Decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria;

"Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un periodo de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;

"Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;

"Que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional; y,

"Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente

.....



"ACUERDO

"PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

"TERCERO. En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

"CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

"QUINTO. Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.

"TRANSITORIOS

"PRIMERO. El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

SEGUNDO. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

""Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 8 de mayo de 2020.—Andrés Manuel López Obrador. Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval González.—Rúbrica.—El Secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán.—Rúbrica.—El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaña.—Rúbrica."



6. CUARTO.—**Presentación de demanda de controversia constitucional.**

En contra del acuerdo referido en el punto anterior, el **veintisiete de mayo de dos mil veinte**, Leoncio Alfonso Morán Sánchez y Glenda Yazmín Ochoa en su carácter, de presidente y síndica municipal, respectivamente del Municipio de Colima, Colima, presentaron en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una demanda de controversia constitucional.

7. Conceptos de invalidez. El Municipio de Colima, Colima, argumenta en los conceptos de invalidez, en síntesis, que el acuerdo impugnado es violatorio del principio de **división de poderes** al invadir, además, la competencia exclusiva de las autoridades civiles municipales en materia de seguridad pública, la que, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución Política del País compete a los niveles federal, estatal y municipal. Concurrencia que, con el acuerdo emitido se violenta al permitir la actuación de autoridades militares en una esfera competencial exclusiva de las autoridades civiles y en detrimento de las garantías institucionales del Municipio.

8. Así, el principio de agravio se centra en la alegada invasión del presidente de la República a la competencia municipal en materia de seguridad pública en el país bajo el entendimiento del principio de división de poderes. En lo particular señala que:

I. En el concepto de invalidez primero, denominado: "Violación al Pacto Federal"

a) El acuerdo controvertido trastoca la autonomía municipal al dejar de lado la coordinación que en materia de seguridad pública prevén los artículos 21 y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política del País; incluso posibilita que la Fuerza Armada regular interfiera en la seguridad pública municipal que debe tener carácter civil, preventiva, operar en la implementación de sanciones administrativas y manejo del tránsito.

b) La tarea de la seguridad pública municipal comprende otorgar certidumbre y confianza en la población para mejorar la convivencia cotidiana, sin embargo, por el acuerdo controvertido se impedirá realizar sus funciones municipales, pues incluso se le afectan cuestiones presupuestarias.



c) Los militares no deben liderar instituciones civiles, ni priorizarse la capacitación militar sobre la policiaca. El Municipio actor implementó un modelo de justicia cívica y policía de proximidad, y no debe normalizarse la intervención militar en seguridad pública pues existe riesgo de afectación a derechos fundamentales como lo ha documentado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

d) El acuerdo sólo contiene declaraciones generales sobre el respeto a los derechos humanos, pero al ordenar que la Fuerza Armada realice tareas de seguridad preventiva exclusivas del Municipio se afecta su autonomía, pues no actuará de manera complementaria, sino concurrente en contravención al artículo 124 de la Constitución Política del País.

II. En el segundo concepto de invalidez, denominado: "*Violaciones a la disciplina militar acordada en el Pacto Federal*"

a) Se atenta contra la disciplina militar que contiene el artículo 129 de la Constitución Política del País. El artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve prevé la facultad del Ejecutivo Federal para disponer de la Fuerza Armada permanente en materia de seguridad pública, pero sí y, sólo sí se cumplían con las características de extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria; lo que en el caso no se cumple, pues en principio se autoriza para un periodo cercano a los cuatro años, aunado a que para ello se requería una declaratoria de emergencia en términos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. En el tercer concepto de invalidez, denominado: "*Violación al principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima*"

a) El acuerdo controvertido implica un cambio de situación jurídica en el que los militares realizarán labores de policía incidiendo en la seguridad pública municipal relativa a la preventiva y de tránsito sin tomar consenso con los presidentes municipales que constituyen el nivel de gobierno más cercano a la población, lo que afectó la seguridad jurídica del Municipio al desplegarse de manera intempestiva las Fuerzas Armadas a desarrollar por varios años labores de seguridad pública.



IV. En el cuarto concepto de invalidez, denominado: "*Inconstitucionalidad por violaciones al principio de legalidad*"

a) El acuerdo controvertido carece de fundamentación y motivación porque los preceptos invocados son insuficientes; el asidero más fuerte es el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve que refiere las características de extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria; mismas que provienen de la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Alvarado contra México, pero en el acuerdo no se justificaron las razones de utilización de las Fuerzas Armadas, no se establecieron límites temporales ni territoriales concretos, ni objetivos concretos por lo que carece de la motivación necesaria para colmar los requisitos antes apuntados.

b) Al señalar que deben coordinarse las secretarías de Defensa Nacional y Marina con la de Seguridad y Protección Ciudadana se deja de lado la subordinación al mando civil y no se desempeñarán labores de manera complementaria, sino concurrente y sin supervisión civil, sino que serán fiscalizadas por autoridades castrenses.

c) Pese a que el acuerdo señale que la actuación se apegará a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, la misma fue impugnada mediante la acción de inconstitucionalidad 64/2019 por adolecer de varios vicios, de forma que su invalidez afectaría de manera indirecta el acuerdo controvertido.

d) El acuerdo señala que se aplicará la Ley Nacional del Registro de Detenciones, pero existe un preocupante antecedente en el que la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido recomendación en torno a violaciones graves a los derechos humanos como la tortura causada por elementos del Ejército.

e) El acuerdo no justifica las razones de la implementación de la Fuerza Armada permanente ni cómo es que se colman las características de extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria pese a que por su naturaleza se requeriría de una motivación reforzada para superar el test de



proporcionalidad por contener una limitante a derechos humanos por el empleo de elementos castrenses en tareas de seguridad pública.

V. En el quinto concepto de invalidez, denominado: "*Inconstitucionalidad por fraude a la ley en sede constitucional*"

a) El acuerdo controvertido no respeta las características de intervención extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, por lo que constituye un fraude a la ley al permitir un abuso de la competencia otorgada al Ejecutivo Federal al establecer el uso de la Fuerza Armada permanente por cuatro años sin control, de manera concurrente y no complementaria de las policías municipales y, sin cumplir una finalidad definida ni específica.

VI. En el sexto concepto de invalidez, denominado: "*El acuerdo impugnado es inconvencional*"

a) La interpretación de la facultad otorgada en el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve debe realizarse con perspectiva convencional. Sin embargo, el acuerdo controvertido no desarrolla las características que convencionalmente debe observar la intervención de la Fuerza Armada permanente, ni los mecanismos necesarios para ceñirse a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

VII. En el séptimo concepto de invalidez, denominado: "*Violaciones a los principios de seguridad pública*"

1. El acuerdo trastoca lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política del País porque se permite la participación de militares en un cuerpo policial civil en contraposición con los artículos transitorios de la emisión de la Ley de la Guardia Nacional que prevé como supuestos excepcionales la participación de policías militares y navales, sin que la Fuerza Armada permanente pueda intervenir, pues de lo contrario sería una intervención de seguridad interior lo cual se invalidó en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas en las que se examinó la Ley de Seguridad Interior.



9. QUINTO.—Admisión de la controversia constitucional. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de veintinueve de mayo de dos mil veinte, ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número de expediente **85/2020** y la turnó a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para que fungiera como instructora.

10. La Ministra instructora, por auto de once de junio de dos mil veinte, requirió al Municipio promovente que aclarara si era su deseo impugnar algún otro acto distinto del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte. Mediante escrito presentado en esta Suprema Corte el treinta de junio de dos mil veinte, la parte actora precisó que ése era el único acto impugnado. En consecuencia, en auto de siete de julio de dos mil veinte, admitió a trámite la controversia constitucional; se tuvieron como demandados al Poder Ejecutivo Federal, así como a las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina, a quienes se ordenó emplazar para que formularan su correspondiente contestación.

11. SEXTO.—Contestación del Poder Ejecutivo Federal. El licenciado Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Ejecutivo Federal contestó, en síntesis:

I. Causa de improcedencia y sobreseimiento

a) Es improcedente la controversia constitucional ante la falta de interés jurídico del Municipio actor. No acredita la invasión a su esfera de competencias pues no existe punto de contacto entre el acto impugnado y sus atribuciones constitucionales, ya que lo único alegado de manera general es que se trastoca el sistema de seguridad pública sin que se advierta si quiera una verdadera causa de pedir.

II. Contestación a los conceptos de invalidez

a) El acuerdo no viola el Pacto Federal, el sistema de coordinación en materia de seguridad pública, el principio de autonomía municipal, el principio de seguridad



jurídica en su vertiente de confianza legítima, el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

b) Si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política del País otorga la facultad al Municipio de prestar los servicios de seguridad pública preventiva y tránsito en términos del artículo 21 constitucional, lo cierto es que de conformidad con el último de los preceptos citados, no se trata de una facultad exclusiva de alguno de los tres niveles de gobierno y, por el contrario, el acuerdo controvertido tiene sustento en el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, del que reproduce su contenido así como del proceso legislativo de la aludida reforma constitucional.

c) El referido artículo quinto transitorio contiene una habilitación directa al Ejecutivo Federal para la emisión del acuerdo controvertido, específicamente, para disponer de la Fuerza Armada permanente para realizar tareas de seguridad pública en apoyo de la Guardia Nacional de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en tanto ese cuerpo policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

d) La facultad de disposición de la Fuerza Armada le ha correspondido al presidente de la República desde la Constitución de mil novecientos diecisiete. El Congreso de la Unión tiene facultades para emitir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, por lo que emitió la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que contiene tales bases. La facultad de disponer de la Fuerza Armada es de ejercicio directo en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País; precepto que fundó el acuerdo controvertido.

e) El acuerdo impugnado señala que la intervención de la fuerza armada permanente es con apego a la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza Pública y la Ley Nacional del Registro de Detenciones, siempre con estricta observancia y respecto a los derechos humanos en términos del artículo 1o. constitucional.



f) En términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la seguridad pública está a cargo de la Federación, Estados y Municipios. De conformidad con la Ley de la Guardia Nacional, ésta es una institución de seguridad pública de carácter civil, adscrita como órgano desconcentrado de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana cuyo objeto es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación; legislación que prevé los supuestos de colaboración y coordinación entre los tres niveles de gobierno, de forma que podrá colaborar cuando sea formalmente requerida de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables con las autoridades locales y municipales competentes. Por tanto, mediante el acuerdo, no se invaden facultades municipales.

g) El acuerdo no viola la autonomía municipal pues no obliga a las autoridades municipales o estatales a coordinarse con la Fuerza Armada permanente, sino que es una instrucción dada a éstas para que lleven a cabo las actividades que prevé el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional previamente referida, sin que del acuerdo se desprenda que la Guardia Nacional asumirá de manera inmediata y directa la competencia municipal, sino que reconoce la posibilidad de que las entidades federativas y Municipios cuenten con ese apoyo mediante la suscripción de convenios.

h) Las funciones de la Fuerza Armada permanente se acotaron a lo establecido en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVII, XXV, XXVII, XVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, por lo que no existe violación a las facultades del Municipio en materia de seguridad pública; no se viola el Pacto Federal y no se modifica en forma alguna tal sistema, pues no implica que el Municipio deje de prestar el servicio de seguridad pública que le compete, no se desnaturaliza el carácter civil de las autoridades encargadas de la seguridad pública y el acuerdo no dispone que militares lideren las instituciones civiles, sino que el propio acuerdo precisa que la Fuerza Armada permanente estará subordinada al mando civil rigiéndose en todo momento por la estricta observancia a los derechos humanos a la que deben apegarse todas las autoridades de los distintos niveles de gobierno.

i) El despliegue de las Fuerzas Armadas no significa la actualización del estado de emergencia previsto en el artículo 29 constitucional; no se actualiza



el supuesto de suspensión de garantías, pues el acuerdo combatido no tiene esa finalidad y, por tanto, no vulnera lo dispuesto en los artículos 29 y 129 de la Constitución Política del País.

j) El acuerdo impugnado tampoco es violatorio del principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, pues el apoyo que presta la Fuerza Armada en materia de seguridad pública no invade ni intenta invadir las facultades conferidas por los artículos 21 y 115 fracción II, inciso h), de la Constitución Política del País. Además, la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dispuesto que las Fuerzas Armadas pueden participar en materia de seguridad pública, siempre y cuando se cumplan las características de extraordinariedad, subordinación, complementariedad, regulación y fiscalización que ya prevé el acuerdo impugnado.

k) El acuerdo sí contiene límite temporal, pues indica que el apoyo otorgado por las Fuerzas Armadas será necesario hasta el veinticinco de marzo de dos mil veinticuatro o, incluso, terminar antes, pues la colaboración de las Fuerzas Armadas sólo será necesaria en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial. Tampoco se trata de fraude a la ley pues, a pesar de que el acuerdo no señala las definiciones de extraordinariedad, regulación, fiscalización, subordinación y complementariedad, la Corte Interamericana sí los ha definido sin que el acuerdo viole tales características.

l) El acuerdo no carece de fundamentación y motivación, sino que se sustenta en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País, y en el caso, no se requería de una motivación reforzada pues el acto impugnado no contiene suspensión de derechos, por lo que no es necesario contrastarlo con el test de proporcionalidad que este Alto Tribunal ha determinado para casos de pugna entre distintos derechos.

12. SÉPTIMO.—Contestación del secretario de la Defensa Nacional. El coronel de Justicia Militar y licenciado Eleazar Ramírez Espíndola, en su carácter de jefe normativo, técnico y administrativo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Defensa Nacional, al contestar la demanda expresó:



I. Causas de improcedencia y sobreseimiento

a) Falta de interés legítimo de la parte actora para promover la controversia constitucional, en términos de lo previsto en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no existe un punto de contacto válido entre el acuerdo impugnado y la supuesta invasión de competencias que arguye el Municipio actor.

b) Ante la ausencia de conceptos de invalidez en los que se argumente la posible invasión de esferas competenciales, se debe considerar que el medio de control constitucional es improcedente y, en consecuencia, debe sobreseerse, al no lograr advertir la verdadera causa de pedir de la promovente, e incluso, el impacto que, en su caso, podría tener una sentencia a su favor.

II. Contestación a los conceptos de invalidez

a) El acuerdo en pugna no trastoca las facultades constitucionales otorgadas al Municipio, puesto que no obliga a las autoridades municipales o de otros órdenes de gobierno a coordinarse en materia de seguridad pública con la Fuerza Armada No transgrede lo establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, ni al artículo 21 de la Constitución Política del País, toda vez que las instituciones de seguridad pública, incluyendo a la Guardia Nacional, serán de carácter civil y la Fuerza Armada solamente complementará a la Guardia Nacional y la instrucción que obra en el instrumento es para que las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional y Marina definan la forma en la que se complementará a ese cuerpo policial.

b) No existe invasión de competencias, pues no se trastoca lo dispuesto en el artículo 115, fracción III, de la Constitución Política del País, pues la intervención de la Fuerza Armada únicamente será de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria con la Guardia Nacional. Por lo que en ningún momento realizarán actividades por iniciativa propia, sino que trabajarán en coordinación con las dependencias participantes.

c) Niega que únicamente el Municipio pueda realizar funciones de detención de personas, pues el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos



Mexicanos, prevé expresamente que cualquier persona puede realizar la detención del indiciado al momento que esté cometiendo el delito, o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana.

d) La intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública es constitucional toda vez que no actuará a su arbitrio, sino que ajustará su conducta a las disposiciones aplicables para el personal de las instituciones de seguridad pública; siempre en observancia y respeto de los derechos humanos conforme a lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política del País.

e) Los supuestos del artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no guardan relación con el acuerdo controvertido pues no implica la suspensión de garantías.

f) El acuerdo controvertido no debe someterse al análisis del principio de confianza legítima, además de que no lo trastoca, pues no modifica el orden jurídico, no dispone que la Fuerza Armada permanente realice labores de policía preventiva o tránsito. No se requería consultar a los presidentes municipales, pues el Ejecutivo Federal actuó con apego al artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

g) El acuerdo no carece de fundamentación y motivación, sino que se sustenta en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional. Si el legislador hubiere querido regular ese precepto así lo hubiera dispuesto como lo hizo al señalar que habría de emitir las leyes de la Guardia Nacional, de Uso de la Fuerza, Registro de Detenciones, así como los lineamientos para ello. Por el contrario, el acuerdo se apegó al lineamiento constitucional y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

h) No se actualiza un fraude a la ley, no era necesario que el instrumento presidencial definiera los conceptos de extraordinariedad, complementariedad, subordinación, regulación y fiscalización, toda vez que ya han sido definidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los mismos se respetan en el acuerdo. Es excepcional porque una vez que la Guardia Nacional desarrolle su estructura, capacidades e implantación territorial, éste dejará de surtir efectos;



se encuentra sujeto a una temporalidad determinada; sí está acotado, pues la Fuerza Armada sólo tiene permitidas doce de las cuarenta y cuatro funciones que se delegan a la Guardia Nacional. Cumple con los criterios de subordinación, regulación, complementariedad y fiscalización, ya que las actuaciones de las Fuerzas Armadas están supeditadas a la coordinación que establezcan las secretarías que se mencionan en tal acuerdo, a los órganos internos de control de éstas y les será aplicable en todo momento la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Constitución Política del País.

i) El acuerdo no es inconventional, sino que se sustenta y apega a la Constitución y los instrumentos internacionales aplicables.

j) No se violan los principios constitucionales de seguridad pública, pues, el Ejecutivo Federal simplemente materializó lo expuesto por el Constituyente en el artículo quinto transitorio a través de una disposición administrativa para la cual está debidamente facultado. La colaboración de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública no es algo novedoso, ni algo que se pretenda impulsar en la actualidad, ya que su actuar radica en apoyar a instituciones de seguridad pública.

13. OCTAVO.—Contestación de la Secretaría de Marina. El contralmirante del Servicio de Justicia Naval y maestro en Derecho Miguel Fernando Lizárraga Fernández, jefe de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Marina, en representación del almirante secretario de Marina, presentó escrito de contestación de demanda en el que formuló los mismos argumentos hechos valer por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, tanto de las líneas argumentativas que giran sobre la falta de legitimación de la promovente, las causas de improcedencia, así como de los argumentos relativos a la contestación de los conceptos de invalidez.

14. NOVENO.—Contestación de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Jorge Antonio Luna Calderón, titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana en representación del secretario, al contestar la demanda formuló los argumentos siguientes:



I. Causa de improcedencia y sobreseimiento

a) Falta de interés legítimo de la parte actora para instar la controversia constitucional, toda vez que no se actualiza una problemática de un principio de afectación de las atribuciones constitucionalmente conferidas al Municipio. Entre las facultades que le otorga el artículo 115 de la Constitución Política del País no se encuentra la disposición de la Fuerza Armada permanente para su participación en funciones de seguridad pública; sino que el facultado para ello conforme a la Constitución y el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional es el Ejecutivo Federal.

II. Contestación a los conceptos de invalidez

a) No se actualiza violación a los principios contenidos en el artículo 21 de la Constitución Política del País, ni a las facultades previstas en el artículo 115, fracción III, inciso h), constitucional. Por el contrario, el Ejecutivo Federal emitió el acuerdo dentro de su esfera de atribuciones con apego en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Se colmaron las circunstancias especiales y razones particulares que el Constituyente consideró al realizar la habilitación al Ejecutivo Federal para la emisión del acuerdo controvertido que es consecuencia directa de la referida reforma y además se encuentra debidamente fundado y motivado.

c) El Poder Constituyente previó la problemática de la implementación de la nueva institución policial civil que es la Guardia Nacional, por lo que, de igual forma a lo que dispuso el Ejecutivo Federal, se estableció que la Fuerza Armada permanente colabore con la Guardia Nacional en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

d) El Ejecutivo Federal no tenía por qué sujetarse a la participación estatal y municipal, sino que se sustentó en lo dispuesto en la reforma constitucional aprobada de manera unánime por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, y en el caso, se apega a lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas, en razón de que la participación de la fuerza



armada permanente será extraordinaria, regulada, subordinada y fiscalizada como se ha dispuesto además por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por lo que desarrolla los razonamientos mediante los que estima se acredita el apego a las características previstas por el Constituyente y la Corte Interamericana.

e) Conforme a la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de las Fuerzas Armadas sí es permitido en materia de seguridad pública, siempre y cuando siga una lógica de *ultima ratio* y se encuentre limitada por ciertos parámetros. Características que sí se encuentran dentro del contenido del acto impugnado, al establecer temporalidad fija y la manera concreta en que deberán actuar para llevar a cabo el ejercicio de sus funciones.

15. DÉCIMO.—Opinión de la Fiscalía General de la República. El fiscal general de la República no emitió opinión en el presente asunto.

16. DÉCIMO PRIMERO.—Audiencia y cierre de instrucción. El veinticinco de mayo de dos mil veintiuno se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos. En consecuencia, el veinticinco de mayo de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción.

17. DÉCIMO SEGUNDO.—Solicitud para remitir al Tribunal Pleno. Mediante escrito de cinco de diciembre de dos mil veintidós, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat solicitó remitir la presente controversia constitucional al Tribunal Pleno para que se avoque a su resolución, de conformidad con lo dispuesto por el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece. Lo anterior, pues, no obstante que el asunto fue avocado para conocimiento de la Primera Sala, sus particularidades, en específico, la resolución de la **controversia constitucional 90/2020**, obligan a que sea el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte el que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

18. DÉCIMO TERCERO.—Envío al Tribunal Pleno. La Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de siete de diciembre de dos mil veintidós tuvo por recibido el escrito señalado y, en atención a la solicitud ahí formulada, ordenó enviar los autos de este expediente al Tribunal Pleno.



I. COMPETENCIA

19. Este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b),⁵ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. y 36, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ 10, fracción I, y 11, fracción V, de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁷

⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

b) La Federación y un Municipio."

⁶ **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

Artículo 36. Una vez concluida la audiencia, el ministro instructor someterá a la consideración del Tribunal Pleno el proyecto de resolución respectivo en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

⁷ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

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

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

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

"Legislación que es aplicable en términos del artículo quinto transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, publicado el siete de junio de dos mil veintiuno en el Diario Oficial de la Federación:"



20. Lo anterior, por tratarse de un conflicto entre el Poder Ejecutivo de la Federación y el Municipio de Colima, Estado de Colima, relacionado con la emisión de un acuerdo presidencial que, como se verá más adelante, por sus características, se trata de una norma general, cuya resolución corresponde al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en términos de lo dispuesto en los puntos segundo, fracción I, tercero y séptimo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.⁸

II. PRECISIÓN DEL DECRETO CONTROVERTIDO

21. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁹ resulta necesario determinar **cuál es la norma específicamente controvertida por la parte actora.**

"Quinto. Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

⁸ **"Acuerdo General Número 5/2013**, de trece de mayo de dos mil trece, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito ..."

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

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

"Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

"TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

"SÉPTIMO. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe resolverlo el Tribunal Pleno porque así lo solicite motivadamente un Ministro; o porque se trate de algún caso en el que existiendo precedente del Pleno, de llevarse a cabo la votación se sustentaría un criterio contrario al de dicho precedente, lo devolverá exponiendo las razones de la devolución, tomando en cuenta lo previsto en el Punto Décimo Quinto de este Acuerdo General."

⁹ **"Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."



22. Del análisis integral del escrito inicial destaca que en el apartado respectivo de la demanda, el Municipio de Colima, Colima accionante señaló como tal el siguiente:

Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, emitido por el presidente de la República y rubricado por los secretarios de la Defensa Nacional, Marina y de Seguridad y Protección Ciudadana.

23. Tal acuerdo es del contenido siguiente:

"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

"ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en los artículos 29, 30 y 30 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el transitorio Quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación, y

"CONSIDERANDO

"Que el 26 de marzo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional;

"Que el transitorio Quinto del Decreto referido, en el primer párrafo estableció que, durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, y en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria;

"Que si bien el 27 de mayo de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional, misma que es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en



materia de Guardia Nacional, la conformación y el desarrollo de las capacidades de dicha institución de seguridad pública, requiere de un período de implementación, a efecto de cumplir cabalmente con las funciones a su cargo;

"Que la seguridad pública es un deber primario a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que resulta imprescindible garantizar a la población, el cumplimiento de dicha obligación a cargo del Estado;

"Que la participación de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, debe presentarse de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, en términos del mandato constitucional; y,

"Que en virtud de las consideraciones antes mencionadas, he tenido a bien expedir el siguiente

"ACUERDO

"PRIMERO. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

"SEGUNDO. La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

"TERCERO. En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.

"CUARTO. Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

"QUINTO. Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.



"TRANSITORIOS

"**PRIMERO.** El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y concluirá su vigencia el 27 de marzo de 2024.

"**SEGUNDO.** Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo deberán cubrirse con cargo al presupuesto aprobado a la dependencia que reciba el apoyo, para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 8 de mayo de 2020.—Andrés Manuel López Obrador. Rúbrica.—El Secretario de la Defensa Nacional, Luis Cresencio Sandoval González.—Rúbrica.—El Secretario de Marina, José Rafael Ojeda Durán.—Rúbrica.—El Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaña.—Rúbrica."

III. EXISTENCIA DEL DECRETO IMPUGNADO

24. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la existencia del acuerdo impugnado está acreditada en autos, además constatarse su contenido con su publicación en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

IV. OPORTUNIDAD

25. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el plazo para promover una controversia constitucional es de treinta días que se computan de manera distinta, en función de si se impugna, un acto o una norma general.¹⁰

26. En el presente caso, se impugna un acuerdo que al reunir las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, como explicaremos a detalle más adelante, se trata de una **norma general** emitida por el presidente de la República, por lo que resulta aplicable el supuesto contenido en el artículo 21,

¹⁰ **"Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que el cómputo debe realizarse a partir del once de mayo de dos mil veinte, día en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación.

27. Lo anterior, sin que deje de observarse el Acuerdo General 7/2020¹¹ por el que se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte; así como el Acuerdo General 10/2020,¹² en el que en el acuerdo segundo punto dos, se habilitaron los días y horas necesarios para que se promovieran electrónicamente los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹³ así como el Acuerdo General 12/2020.¹⁴

28. En este caso, la demanda fue presentada de manera oportuna.

29. En efecto, el plazo de treinta días hábiles para promover la controversia respecto del acuerdo publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario

¹¹ Acuerdo General Número 7/2020, de veintisiete de abril de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se prorroga la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte y, se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.

¹² Acuerdo General Número 10/2020, de veintiséis de mayo de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se declaran inhábiles los días del periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte y, se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.

¹³ **"SEGUNDO.** Se habilitan los días y horas que resulten necesarios durante el periodo referido en el Punto Primero de este Acuerdo General, con el objeto de que:

"1. El Ministro Presidente y las o los Ministros instructores provean, en el ámbito de su competencia, sobre las controversias constitucionales urgentes en las que se solicite la suspensión, incluso las presentadas en formato impreso, y se ejecuten las actuaciones judiciales que resulten necesarias para la eficacia de lo determinado en los proveídos respectivos;

"2. Se promuevan, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de los acuerdos generales plenarios 8/2020 y 9/2020, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma (antes FIEL), generándose los expedientes electrónicos a que dichos acuerdos generales se refieren, sin perjuicio de que los expedientes físicos se integren una vez que se normalicen las actividades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; ..."

¹⁴ Acuerdo General Número 12/2020, de veintinueve de junio de dos mil veinte, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se prorroga la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal durante el periodo comprendido del uno al quince de julio de dos mil veinte y, se habilitan los días que resulten necesarios para las actuaciones jurisdiccionales que se precisan.



Oficial de la Federación, fecha en que se tuvo conocimiento de él, por virtud de su publicación, transcurrió del uno de junio al diez de julio de dos mil veinte.¹⁵

30. En consecuencia, dado que la demanda se promovió el veintisiete de mayo de dos mil veinte, mediante el escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente su oportunidad.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

31. El Municipio, en términos del inciso b) del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del País, es uno de los entes públicos enunciados para promover controversias constitucionales.¹⁶

32. Ahora, de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la parte actora debe comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.¹⁷

33. En este caso, el Municipio de Colima, del Estado de Colima, compareció por conducto de Leoncio Alfonso Morán Sánchez y Glenda Yazmín Ochoa en su carácter de presidente y síndica municipal, respectivamente, lo que acreditaron

¹⁵ Ello, en razón que no deben contabilizarse los días que comprenden el periodo del once al treinta y uno de mayo de dos mil veinte por considerarse inhábiles de conformidad con el Acuerdo General 7/2020, de modo que de conformidad con el Acuerdo General 10/2020, el cómputo inició el uno de junio de dos mil veinte, sin contar tampoco los sábados y domingos que se consideran inhábiles de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 163 de la abrogada Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

¹⁶ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"b) La federación y un Municipio."

¹⁷ **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."



mediante copia certificada del acta de Cabildo de quince de octubre de dos mil dieciocho, en la que consta su designación y toma de protesta en las calidades indicadas, con fundamento en el artículo 49 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima.¹⁸

34. Por todo lo anterior, debe reconocerse la legitimación del Municipio actor, pues como se ha señalado, es uno de los órganos previstos en la fracción I del artículo 105 constitucional y compareció a través del servidor público que, en ese momento, contaba con su representación legal.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

35. La parte demandada tiene legitimación pasiva.

36. En efecto, en el presente asunto tienen el carácter de demandados el Poder Ejecutivo Federal, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

37. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, por ende, está legitimado el Poder Ejecutivo por tratarse del emisor del acto impugnado, así como las Secretarías de Estado que intervinieron en su refrendo.¹⁹

38. Además, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 109/2001 emitida por este Tribunal Pleno, bajo el rubro: "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMA-

¹⁸ **Artículo 49.** El presidente municipal asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte cuando el síndico esté impedido legalmente para ello o expresamente lo autorice el cabildo."

¹⁹ **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."



CIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO."²⁰

39. En ese sentido, 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.

40. En primer lugar, el Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto del entonces consejero jurídico, quien ostentó su representación en términos del acuerdo presidencial publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación²¹ y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento, emitido el primero de diciembre de dos mil dieciocho.

41. La Secretaría de la Defensa Nacional compareció por conducto del subjefe normativo, técnico y administrativo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la indicada secretaría, en suplencia por ausencia del jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos, de conformidad con los artículos 80 y 88 del reglamento interior²² y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con copia del oficio mediante el cual se comunicó su designación.

²⁰ La jurisprudencia P./J. 109/2001 emitida por este Tribunal Pleno, se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104, registro digital: 188738.

²¹ **"Único.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo 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."

²² **"Artículo 80.** La Unidad de Asuntos Jurídicos es el órgano administrativo encargado de fungir como consultor jurídico y representante legal de la Secretaría.

"El Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos será un General del Servicio de Justicia, en el activo."

"Artículo 88. El Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos será suplido en sus ausencias temporales por el Subjefe que de él dependa en los asuntos de su respectiva competencia, o a falta de estos por el servidor público adscrito a la Unidad de Asuntos Jurídicos más antiguo en el Ejército."



42. La Secretaría de Marina compareció por medio del jefe de la Unidad Jurídica con fundamento en el artículo 16, fracción V, del reglamento interior de la referida secretaría²³ y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con copia certificada de su nombramiento.

43. Por último, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana compareció por conducto del titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos y Transparencia, con fundamento en el artículo 35, fracciones I y XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana,²⁴ y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento.

44. De acuerdo con todo lo anterior, es claro que las autoridades demandadas cuentan con legitimación en el presente asunto y que comparecieron por conducto de los servidores públicos que ostentan su representación legal.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

45. Previo al análisis del fondo del asunto, corresponde examinar las causas de improcedencia y sobreseimiento planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Tribunal Pleno.

²³ "Artículo 16. Corresponde al Jefe de la Unidad Jurídica: ...

V. Intervenir en los asuntos de carácter legal en que la Secretaría sea parte o revistan interés para la misma, representando legalmente al Secretario, al Subsecretario y al Oficial Mayor;"

²⁴ "Artículo 35. La Unidad General de Asuntos Jurídicos y Transparencia tiene las atribuciones siguientes:

"I. Participar en los asuntos de carácter jurídico en que tenga injerencia la Secretaría, de conformidad con los lineamientos, mecanismos y directrices que determine la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; ... "Representar a la Secretaría ante los Tribunales Federales y del fuero común y ante toda autoridad en los trámites jurisdiccionales y cualquier otro asunto de carácter legal en que tenga interés e injerencia la Secretaría, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, con todos los derechos procesales que las leyes reconocen a las personas físicas y morales, tanto para presentar demandas como para contestarlas y reconvenir a la contraparte, ejercitar acciones y oponer excepciones, nombrar peritos, reconocer firmas y documentos, redargüir de falsos a los que presente la contraparte, repregunten y tachen de falsos o ratificantes, articulen y absuelvan posiciones, formular denuncias y querellas, desistirse, otorgar perdón, ofrecer y rendir toda clase de pruebas, recusar jueces inferiores y superiores, apelar, presentar juicio de amparo, y los recursos previstos en las leyes aplicables y, en general, para que promueva o realice todos los actos permitidos por las leyes, que favorezcan a los derechos de la Secretaría, así como para autorizar en términos de ley a los representantes que para el efecto señale. Por virtud de esta disposición, se entenderá ratificado por el Titular de la misma todo lo que se haga, en los términos de ley, por esta Unidad y los representantes que acredite, en cada uno de los casos en que intervengan."



46. Al contestar la demanda, tanto el Poder Ejecutivo de la Federación, como las Secretarías de Defensa Nacional, Marina y Seguridad y Protección Ciudadana, señalan que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción I, constitucional.²⁵

47. Desde su perspectiva, lo efectivamente planteado por la actora, parte de la premisa consistente en que el acuerdo impugnado viola derechos fundamentales al no ser acorde con el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, que las controversias constitucionales no son la vía idónea para plantear posibles violaciones a derechos humanos, puesto que su materia debe versar sobre un conflicto de esferas competenciales.

48. Añade que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo de la actora, con motivo de que no se acredita un principio de agravio o afectación a su esfera de competencias expresamente reconocidas por la Constitución Política del País.

49. Al respecto, abunda en que el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia

²⁵ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

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

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

"a) La Federación y una entidad federativa;

"b) La Federación y un Municipio;

"...

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c) y h) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



aquellos supuestos que deriven de otras disposiciones, y el artículo 105, fracción I, inciso c), constitucional dispone el supuesto de procedencia que implica la necesidad de acreditar la afectación a la esfera competencial de la actora, de modo que si no es puesta en evidencia, debe concluirse que el asunto es improcedente.²⁶

50. Los anteriores motivos de improcedencia hechos valer por la autoridad demandada son **infundados** por encontrar íntima vinculación con el análisis de fondo que será desarrollado en este asunto.

51. El hecho de que la parte actora planteara o no una posible transgresión a derechos fundamentales, así como la existencia o no de invasión de esferas competenciales, son cuestiones que involucran íntimamente el análisis de fondo del asunto, de forma que no es posible resolver esos aspectos en el apartado correspondiente a la procedencia del asunto.

52. Sirve de sustento a lo anterior la jurisprudencia P./J. 92/99 emitida por este Tribunal Pleno, con el rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²⁷

53. Al desestimarse las causas de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por la presidencia de la República y no advertirse por este Tribunal Pleno la actualización de una diversa, lo que corresponde es emprender el análisis de los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio de Colima, Estado de Colima.

²⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

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: ...

c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente."

²⁷ La jurisprudencia P./J. 92/99 emitida por este Tribunal Pleno se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, registro digital: 193266. Derivó de la controversia constitucional 31/97, promovida por el Ayuntamiento de Temixco, Morelos; resuelta en sesión de nueve de agosto de mil novecientos noventa y nueve por mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón.



VIII. ESTUDIO DE FONDO

54. Son **infundados los conceptos de invalidez** hechos valer por el Municipio de Colima, Estado de Colima, quien los planteó bajo las temáticas siguientes:

- **Primero.** Violación al Pacto Federal, se invaden las facultades del Municipio.

- **Segundo.** Violaciones a la disciplina militar acordada en el Pacto Federal, las Fuerzas Armadas sólo pueden intervenir de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

- **Tercero.** Violación al principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, los militares intervendrán en tareas de seguridad municipal de manera intempestiva sin considerar a las autoridades municipales.

- **Cuarto.** Falta de fundamentación y motivación del acuerdo.

- **Quinto.** El acuerdo no respeta las características de intervención extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

- **Sexto.** Inconvencionalidad del acuerdo.

- **Séptimo.** Violación a los principios de seguridad pública al permitir la intervención ordinaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad civil.

55. Para establecer lo infundado de los conceptos de invalidez, corresponde desarrollar los apartados siguientes: **1.** Marco constitucional y legal de la seguridad pública en el país. **2.** La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve. **3.** Los artículos transitorios de la citada reforma constitucional; así como la reforma al quinto transitorio, publicada el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós. **4.** Marco de excepcionalidad constitucional sobre el uso de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública. **5.** Análisis del acuerdo impugnado que refleja la decisión del asunto.



56. Cabe precisar que el análisis del acuerdo impugnado se realiza a partir de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, asimismo, toma en cuenta la reforma constitucional efectuada al referido artículo quinto transitorio en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, pues la misma amplía el plazo en que las fuerzas militares intervendrán en tareas de seguridad pública.

57. Esta última reforma también detalla la dinámica de la supervisión parlamentaria, pero no vacía de contenido el acuerdo impugnado, pues no queda sin efectos, sino que hace patente la intención de que su aplicación permanezca rigiendo la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.

58. Una vez desarrollados los temas recién anunciados, que permiten una mayor claridad en la comprensión de la problemática sometida al análisis de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se habilita la resolución del caso concreto, por lo que en principio se da pauta al primer subtema apenas anunciado.

VIII.1. Marco constitucional de la seguridad pública en el país

59. La cuestión jurídica a dilucidar por esta Suprema Corte radica en el examen de constitucionalidad de lo emitido por el presidente de la República, denominado como: "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.

60. Por ello, es indiscutible que el acuerdo tiene impacto en materia de seguridad pública en el país, por lo que en principio corresponde establecer a cuál de los Poderes de la Unión le incumbe, constitucionalmente, regir esa materia, y como se evidenciará, no se trata de facultades exclusivas, sino que involucran el diálogo político de las partes que integran el Supremo Poder de la Federación. Asimismo, entre los niveles de Gobierno Federal, local y municipal, porque la seguridad pública es un aspecto concurrente.

61. El noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la seguridad pública es una función del Estado



a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en la propia Constitución y las leyes en la materia.²⁸

62. Esto es acorde con lo que precisa la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el sentido de que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social de la persona sentenciada, conforme a las respectivas competencias establecidas en la Constitución.²⁹

63. Es, pues, la seguridad pública un ámbito considerado dentro del artículo 21 de la Constitución Política del País, con lo que queda claro que se trata de una función que es competencia de la autoridad civil³⁰ como construcción social inherente a la modernidad sólida.³¹ Es una función que no sólo debe garantizar la ausencia de peligro, daño o riesgo, también debe reducir los actos delictivos

²⁸ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. [noveno párrafo:]

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución."

²⁹ Conforme al artículo 2o. de ese ordenamiento.

³⁰ Castaño Contreras, Cristian. "Seguridad Nacional y Fuerzas Armadas. Fundamentos para un modelo de seguridad nacional en México". Consejo editorial de la Cámara de Diputados. México, 2015. Página 63.

³¹ Escobar, M. (2012). "La participación ciudadana, análisis a partir de la transición democrática". Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales. No. 8. Páginas 119 a 140.



a través de la adopción de estrategias que aseguren una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.³²

64. Se trata de una función desarrollada por las autoridades municipales, estatales y federales en el marco de sus atribuciones y de forma coordinada acorde con el artículo 115, fracciones III, inciso h), y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.³³

65. Ahora bien, el artículo 49 de la Constitución Política del País dispone que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.³⁴ La propia Constitución delinea un sistema de distribución funcional de competencias.

66. Entre las **facultades del Congreso de la Unión** destaca la prevista en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁵ relativas a expedir leyes que, con respeto a los derechos huma-

³² Canales González Óscar. "La Seguridad Pública: Problemática, Restos y Desafíos", en Estudios de la Seguridad Ciudadana. Universidad de Ciencias de la Seguridad. Volumen 4, año 4. Perú, 2021. Página 142.

³³ **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: ...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e, ...

VII. La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente."

³⁴ **Artículo 49.** El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

"No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar."

³⁵ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; **organicen** la Guardia Nacional y las demás **instituciones de seguridad pública** en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones."



nos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; asimismo, que organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal. Esto es, le corresponde el papel de creador de norma generales, abstractas e impersonales que regulen la seguridad pública en materia federal.

67. Por su parte, en el artículo 89, fracción I, de la Constitución,³⁶ se contienen tres atribuciones al **Poder Ejecutivo Federal**: la **primera**, relativa a la promulgación de las leyes, que se entiende como la potestad de publicarlas formalmente a fin de que sean cumplidas y hechas cumplir como obligatoria, la **segunda** meramente ejecutiva y, la **tercera**, reglamentaria.

68. La **facultad meramente ejecutiva**, relativa a la ejecución de leyes, consiste en la realización de actos materiales o jurídicos que implican esas mismas disposiciones legales en observancia. Lo anterior como una actividad autorizada por una disposición legal, o bien, la actividad necesaria para dar efectividad o realización práctica a la norma legislativa.

69. La función **administrativa de ejecución** de las leyes se manifiesta ante la realización de los actos necesarios para concretar y hacer efectiva la norma legal, esto es, se trata de una atribución ejecutiva sin que requiera de manera indispensable el ejercicio de una potestad reglamentaria, pues los fines del Estado se satisfacen fundamentalmente por la realización de tareas concretas, como lo es la materialización del supuesto regulado por la autoridad legislativa.

70. En tal sentido, la atribución en análisis implica la ejecución de actos materiales o jurídicos, realizados bajo un orden legal que determinan **situaciones para casos individuales** con la finalidad de materializar el mandato del legislador. De manera concreta, **la aplicación de la ley**.

71. Respecto de la **función reglamentaria**, emite disposiciones de carácter general, a través de las cuales deben cumplirse ciertos lineamientos abstractos

³⁶ "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

"I. Promulgar y **ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión**, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."



y sin individualización que requiere de su aplicación reiterada durante la vigencia de esa disposición.

72. Conforme a lo expuesto, es claro que **el presidente de la República**, como titular del Poder Ejecutivo Federal, **es la persona encargada de materializar los mandatos legislativos** y, desde luego, **dirigir las políticas públicas encaminadas a la observancia de los lineamientos constitucionales y el alcance de las finalidades ahí previstas.**

73. Ahora bien, para transitar al ámbito de la **seguridad pública del país**, es necesario precisar que de conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral y sustentable, así como generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.³⁷

74. El artículo 26 constitucional mandata que el Estado organice un sistema de planeación democrático y dispone que haya un **Plan Nacional de Desarrollo** al que se sujeten obligatoriamente los programas de la administración pública federal.³⁸

³⁷ **Artículo 25.** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.

"El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio. ..."

³⁸ **Artículo 26.**

A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

"Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.



75. Importa destacar que el mandato de organización es al Estado, y no sólo a una de las partes integrantes del Supremo Poder de la Federación, pues como se verá, el Plan Nacional de Desarrollo no se emite de manera unipersonal, sino que en su confección y aprobación concluyen tanto el Poder Ejecutivo Federal, como el Legislativo por conducto de la Cámara de Diputados.

76. Es claro que conforme a la Constitución Política del País, corresponde al presidente de la República la elaboración del aludido Plan Nacional de Desarrollo, pero de conformidad con el artículo 74, fracción VII, de la propia Constitución es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados su aprobación.³⁹

77. De lo anterior se obtiene que el Plan Nacional de Desarrollo es más que un simple postulado de anhelos, sino que es un eje rector de las políticas públicas. No se implementa por la sola voluntad del titular del Poder Ejecutivo Federal, sino que pasa por el tamiz de la Cámara de Diputados integrada por los representantes de la nación.⁴⁰

78. El Plan Nacional de Desarrollo es el documento en el que el Gobierno de México articula los objetivos y metas para atender los problemas prioritarios e impulsar el desarrollo nacional, en éste se detallan, entre otras cuestiones, **las metas e indicadores en materia de seguridad pública**, lo cual permitirá evaluar si se está operando debidamente y si los resultados cuantitativos y cualitativos de su ejecución son los esperados, por lo que, toda vez que la Estrategia Nacional de Seguridad se encuentra sincronizada, se establecerán los mismos parámetros de evaluación.

"La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución. El plan nacional de desarrollo considerará la continuidad y adaptaciones necesarias de la política nacional para el desarrollo industrial, con vertientes sectoriales y regionales. ..."

³⁹ "Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ..."

"VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado."

⁴⁰ "Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."



79. Además de la obligación de la emisión del Plan Nacional de Desarrollo, el presidente de la República debe rendir informes periódicos ante el Congreso de la Unión, y en lo que al presente asunto atañe, cobra relevancia la disposición contenida en el último párrafo del artículo 69 constitucional,⁴¹ relativa a que el titular del Ejecutivo Federal presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.

80. A partir de lo señalado, es posible afirmar que **la Estrategia Nacional de Seguridad Pública no es elegida libremente por el presidente de la República**, sino que, de conformidad con el artículo 76, fracción XI, constitucional, es facultad exclusiva del Senado analizarla y aprobarla;⁴² y el titular del Ejecutivo Federal deberá rendir un informe anual sobre el estado que guarde esa estrategia.

81. Con base en lo expuesto, queda claro que la función estatal de la seguridad pública, además de concurrente entre los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal en términos del artículo 21 constitucional, **implica la intervención del Congreso de la Unión, como emisor de las leyes que rijan las instituciones de seguridad pública como lo prevé el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, además de la intervención del presidente de la República, por mandato del artículo 89, fracción I, **como ejecutor del mandato legal**.

⁴¹ **"Artículo 69.** En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria. ...

"Cada una de las Cámaras realizará el análisis del informe y podrá solicitar al Presidente de la República ampliar la información mediante pregunta por escrito y citar a los Secretarios de Estado y a los directores de las entidades paraestatales, quienes comparecerán y rendirán informes bajo protesta de decir verdad. La Ley del Congreso y sus reglamentos regularán el ejercicio de esta facultad.

"En el primer año de su mandato, en la apertura del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso, **el Presidente de la República presentará ante la Cámara de Senadores, para su aprobación, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informará anualmente sobre el estado que guarde.**"

⁴² **"Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

"XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada."



82. Además, con lo desarrollado se pone de manifiesto que **en materia de seguridad pública**, se construye un diálogo político constante entre el Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión, pues corresponde al presidente de la República la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo a que alude el artículo 25 constitucional, pero de conformidad con el artículo 74, fracción VII, de la Constitución, es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados su aprobación,⁴³ de forma que la propia Constitución trazó un sistema de interacción entre el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados en donde confluye la materia de seguridad pública.

83. En sintonía, la Constitución también dispone un diálogo constante entre el Poder Ejecutivo Federal y el Senado de la República desde dos vertientes:

a) El referido artículo 69 constitucional **encarga al Ejecutivo que diseñe una Estrategia Nacional de Seguridad Pública e informe anualmente sobre el estado que guarde;** y,

b) De conformidad con el artículo 76, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **es facultad exclusiva del Senado analizarla y aprobarla.**

84. En ese diálogo para trazar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y seguimiento, carecen de intervención los Municipios, sin que ello implique una descoordinación entre la Federación y lo Municipios, sino que la seguridad pública está sujeta a la coordinación que deriva de la organización prevista en la propia Constitución.

85. Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 132/2006**,⁴⁴ abordó el **federalismo cooperativo**, el cual fue concebido como un sistema de

⁴³ **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...

"VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado."

⁴⁴ Resuelta en **sesión de diez de marzo de dos mil dieciocho** por **mayoría de seis votos** de los señores Ministros Aguirre Anguiano, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Cossío



distribución de competencias que requiere de coordinación y cooperación por parte de los distintos órdenes de gobierno, en aras a mantener la armonía del conjunto y unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

86. En específico, en el sistema normativo mexicano, lo anterior se concreta a través del establecimiento de **facultades concurrentes**, que consisten en atribuciones que se ejercen simultáneamente por la Federación, las entidades federativas y los Municipios, y cuyo reparto corresponde al Congreso de la Unión mediante una ley de carácter general, criterio que además es reiterado en la **jurisprudencia P./J. 142/2001**.⁴⁵

87. En este contexto se encuentra inserta la **seguridad pública**, la cual se incorporó a este régimen por reforma de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro a los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal⁴⁶ y dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley que

Díaz, Franco González Salas, quien se reservó su derecho para formular voto particular, Valls Hernández y las señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas, votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría. Páginas 42 y 43 de la sentencia que interesa.

⁴⁵ De rubro y texto siguientes: "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: 'Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.', también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado 'facultades concurrentes', entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general." **Controversia constitucional 29/2000.** Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

⁴⁶ **Artículo 21.** ...

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.



establezca las bases de coordinación en materia de seguridad pública,⁴⁷ por lo que se puede afirmar que existe una obligación de índole y origen constitucionales para todas las instancias de gobierno consistente en **coordinar esfuerzos** en este ámbito.

88. En el proceso legislativo de dicha reforma constitucional, se enfatizó sobre la necesidad de sentar las bases para la construcción de un Sistema Nacional de Seguridad Pública en que participen la Federación, las entidades federativas y los Municipios, para la construcción de una política coherente en la materia.

89. Posteriormente, en el dictamen de la Cámara de Origen se expuso que gran parte de los problemas en materia de seguridad pública se generaron a raíz de que, hasta ese entonces, **no existían políticas y acciones públicas homogéneas en la materia**, por lo que el mandato constitucional de coordinación entre los tres niveles de gobierno se concretaría a través de una ley secundaria expedida por el Congreso de la Unión en un marco de respeto al sistema de distribución de competencias.

90. Al respecto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública constituye un ordenamiento normativo de orden público, interés social y de observancia general en el territorio nacional, cuyo objeto es el de reglamentar el artículo 21 de la Constitución Política del País en materia de seguridad pública, de conformidad con lo que dispone su artículo 1.⁴⁸

"La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública."

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

"**XXIII.** Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal."

⁴⁷ "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"**XXIII.** Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; ..."

⁴⁸ "**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración,



91. Por un lado, regula la integración, organización y funcionamiento del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en lo que interesa para el presente asunto, establece la **distribución de competencias y las bases de coordinación** entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios en materia de seguridad pública.

92. En el mismo tenor, el artículo 115, fracciones III, inciso h), y VII, de la Constitución Política del País, establece que entre las funciones y servicios públicos cuya prestación se adjudica a los Municipios, se encuentra la seguridad pública; en este sentido, la policía preventiva estará al mando del presidente municipal, salvo las excepciones que la misma fracción VII establece en sus párrafos primero y segundo.

93. Así, y en concordancia con lo expuesto en apartados previos, la seguridad pública es una función a cargo de las autoridades municipales, estatales y federales, en pleno respeto al sistema de distribución de competencias y cuya realización se despliega de manera coordinada, en términos del artículo 21 de la Constitución Política del País.

94. De entre los principios que debe observar el servicio de seguridad pública, se encuentra el del respeto a la soberanía interna de los Estados, pues del artículo 40 constitucional se desprende la previsión en el sentido de que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.⁴⁹ Por su parte, el artículo 41 constitucional es claro en establecer que el pueblo ejercer su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en los casos de competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, bajo

organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia.

"Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional."

⁴⁹ **Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."



el entendido de que los términos y particularidades de cada Estado, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.⁵⁰

95. Así, no debe perderse de vista que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política del País, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, y de conformidad con el artículo 41 de la Constitución Política del País, 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 propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

96. En esa sintonía, lo cierto es que dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, en términos del artículo 133 constitucional,⁵¹ por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Constitución Política del País, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente.

97. Máxime que de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Política del País,⁵² debe tenerse presente que las facultades que no están expresamente

⁵⁰ **"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. ..."

⁵¹ **"Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

⁵² **"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."



concedidas por la propia Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias. Por tanto, es claro que dentro del sistema de distribución de atribuciones se encuentra la asignación y reserva de las que se señalen así expresamente a un órgano determinado.

98. Establecido que el federalismo implica el reconocimiento de la soberanía de los Estados que conforman la República, que corresponde a su régimen interno, sino que puedan contrariar las reglas constitucionales, corresponde examinar las facultades tanto de éstos como de los Municipios en materia de seguridad pública.

99. El artículo 115, fracción III, inciso h),⁵³ de la Constitución Política del País señala que le corresponde a los Municipios prestar el servicio de seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional,⁵⁴ precepto que dispone, en su noveno párrafo, que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de

⁵³ **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: ...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito."

⁵⁴ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

[párrafo noveno:]

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

[párrafo décimo:]

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ..."



la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

100. Asimismo, el décimo párrafo del artículo 21 constitucional establece que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

101. Como se aprecia, la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quienes deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

102. En ese orden de ideas, como se aprecia del análisis conjunto de los artículos 39, 40, 41 y 21 de la Constitución Política del País, la seguridad pública no es una atribución exclusiva de alguno de los niveles de gobierno, sino que una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quienes deberán coordinarse entre sí.

103. Al señalarse las bases para tener presente las facultades: legislativa del Congreso de la Unión, y reglamentaria del Ejecutivo Federal, el principio de federalismo, así como las funciones estatales y municipales en materia de seguridad pública, corresponde retomar cuáles son las facultades que ejerció el presidente de la República en materia de seguridad pública.

104. Conforme a las destacadas bases generales de índole constitucional, el titular del Poder Ejecutivo Federal publicó la **Estrategia Nacional de Seguridad**



Pública del Gobierno de la República en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de mayo de dos mil diecinueve.

• **Fundamentos de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública**

105. En el apartado de diagnóstico de esa estrategia se estableció la relevante afirmación de que la seguridad de las personas es un factor esencial del bienestar y la razón primordial de la existencia del poder público: el pacto básico entre éste y la población consiste en que la segunda delega su seguridad en autoridades constituidas, las cuales adquieren el compromiso de garantizar la vida, la integridad física y el patrimonio de los individuos.

106. En el mismo documento se enfatizó que los índices de violencia y las cifras de asesinatos ubican a nuestro país en niveles históricos de criminalidad y entre los países más inseguros del mundo. Los altos niveles de violencia han generado costos enormes para la economía y la sociedad. Millones de personas han modificado sus patrones de vida para protegerse y muchos han debido emigrar de sus comunidades para salvaguardar su integridad.

107. La propia estrategia indica que la sociedad mexicana se encuentra actualmente lastimada por la violencia. Desde hace varios lustros nuestro país es víctima del crecimiento exponencial de la delincuencia en sus diferentes modalidades. La dimensión del problema no puede reducirse al fenómeno del narcotráfico, porque éste sólo representa una de las actividades del crimen organizado y tampoco revela la profundidad y extensión de la violencia, que recae cotidianamente sobre las personas.

108. Se afirma que todos los ámbitos de la vida social y económica están afectados por la delincuencia. Más allá del narcotráfico y el crimen organizado, la vida de las personas está impactada por los delitos del orden común. En el hogar, en el barrio, en el traslado al lugar de trabajo, en la escuela y al circular por las calles, los mexicanos viven en constante miedo.

109. Incluso en ese documento se calificó la situación del país como una emergencia al ponerse de manifiesto que, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el país se cometen más de treinta y un



millones de delitos al año, de los cuales el noventa y nueve por ciento quedan impunes.

110. De conformidad con el índice de Paz Global, México es percibido por la comunidad internacional como uno de los países con mayores índices de violencia, corrupción e impunidad. El propio decreto señala que no necesitamos que nos digan que la violencia en México ha sobrepasado los límites de la imaginación, todos sabemos que el miedo, la pérdida de vidas, las desapariciones, el robo a casas habitación y vehículos, los secuestros y la extorsión, entre muchos otros delitos y hechos de violencia han lastimado profundamente el corazón de los mexicanos.

111. La referida **Estrategia Nacional de Seguridad** aprobada por el Senado concluye con que tal Cámara evaluará anualmente el cumplimiento de los objetivos y el avance de las estrategias establecidas, las que se alinearán con el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024** que marcará el rumbo de las políticas que servirán para transformar la vida pública del país y construir un nuevo pacto social cuyo objetivo último sea el bienestar de todos.

• **Consideraciones sobre la seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**

112. Uno de los principales pilares del referido Plan Nacional, aprobado por la Cámara de Diputados, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de mayo de dos mil diecinueve, lo constituye el apartado denominado "*No puede haber paz sin justicia*" en el que se destaca que la inseguridad, la delincuencia y la violencia tienen un costo inaceptable en vidas humanas y bienes materiales, cohesión social y gobernabilidad, inhiben el crecimiento económico y debilitan la confianza de la población en su país, su Estado, su Municipio y su barrio.

113. En el mismo apartado sentencia que las **estrategias de seguridad pública** aplicadas por las administraciones anteriores han sido "catastróficas"; lejos de resolver o "atenuar la catástrofe, la han agudizado".

114. Dentro de los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se encuentra la aplicación de **un nuevo paradigma en materia de paz y seguridad**



que plantea como prioridades: el restarle base social a la criminalidad mediante la incorporación masiva de jóvenes al estudio y al trabajo para apartarlos de conductas antisociales; la recuperación del principio de reinserción social; el fin de la "*guerra contra las drogas*" y adoptar una estrategia de prevención y tratamiento de adicciones, busca impulsar procesos regionales de pacificación con esclarecimiento de hechos, justicia, reparación, garantías de no repetición y reconciliación nacional, así como medidas en contra del lavado de dinero y el fortalecimiento de la inteligencia policial.

115. El mismo plan enfatiza que en la fecha de su emisión ya estaba promulgada la reforma constitucional de dos mil diecinueve que permite contar con la Guardia Nacional como policía de paz y proximidad, con presencia permanente en todo el territorio. Además, el plan señala la realización de reuniones diarias con el gabinete de seguridad para contar con información y seguimiento precisos y puntuales de los hechos delictivos.

116. En el apartado en el que se explican las acciones en materia de seguridad, el plan retoma la Estrategia Nacional de Seguridad Pública aprobada por el Senado de la República se **hace énfasis en que no se pueden derrotar las diversas expresiones delictivas por medios exclusivamente militares o policiales, ya que es absurdo querer pacificar con métodos violentos**, sino que resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas y que, al mismo tiempo, hagan posible el "desarme" y "la entrega de los infractores", a quienes se les respetará sus derechos y se les propondrá un cambio de vida.

117. El Plan también enfatiza que el Gobierno de México entiende la Seguridad Nacional como una condición indispensable para garantizar la integridad y la soberanía nacionales, libres de amenazas al Estado, a fin de construir una paz duradera y fructífera.

118. Incluso el plan propone repensar la seguridad nacional y **reorientar a las Fuerzas Armadas bajo la óptica de que los soldados y marinos de México son "pueblo uniformado"**. El Gobierno Federal procurará incrementar la confianza de la población civil hacia las Fuerzas Armadas, impulsará la colaboración entre una y las otras y enfatizará el papel de éstas como parte de la sociedad.



119. En relación con la Guardia Nacional, el plan apunta que, ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, **es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia por un periodo de cinco años, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional.**

120. Esa nueva corporación denominada Guardia Nacional, señala el Plan, será el instrumento primordial del Ejecutivo Federal en la prevención del delito, la preservación de la seguridad pública, la recuperación de la paz y el combate a la delincuencia en todo el país. Será una institución permanente de carácter policial, lo que implica que realizará tareas de prevención y combate del delito, tendrá un enfoque de proximidad con la ciudadanía y comunicación con la comunidad, y sus integrantes se regirán por una doctrina policial fundada en el pleno respeto a los derechos humanos.

121. El Plan anuncia que **la Guardia Nacional estará adscrita a la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y será el titular de esta secretaría quien presida el órgano de mando estratégico y táctico**, el cual consistirá en una junta de jefes de Estado Mayor compuesta por integrantes de la dependencia de los ramos de Seguridad, Defensa Nacional y Marina. Será una institución de carácter mixto o intermedio. Es decir, que si bien será un órgano con mando civil, sus integrantes tendrán entrenamiento, jerarquía y estructura militar, lo que permitirá contar con una institución mucho más disciplinada y capacitada para hacer frente a la delincuencia.

122. El plan precisa como objetivo que la Guardia Nacional disponga de elementos suficientes, instalaciones fijas y equipamiento en diversas zonas del territorio nacional y en su despliegue regional no sustituirá a las policías municipales ni estatales; actuará, en cambio, de manera subsidiaria y en apoyo a estas instituciones en la medida de sus necesidades.

123. En su fase inicial la nueva corporación se conformará con elementos procedentes de la Policía Militar, la Policía Naval y la Policía Federal. La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y el Secretariado Ejecutivo del Sistema



Nacional de Seguridad Pública tendrán como otra prioridad el fortalecimiento y la profesionalización de las corporaciones policiales estatales y municipales.

124. Como objetivo sexenal respecto de la Guardia Nacional el Plan señala el crecimiento hasta ciento cuarenta mil elementos y la cobertura de doscientas sesenta y seis regiones distribuidas en las treinta y dos entidades federativas. Serán prioritarias en la cobertura las zonas más violentas y conflictivas.

125. Derivado del Plan Nacional de Desarrollo, el dos de julio de dos mil veinte, el presidente de la República publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que aprobó el **Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana 2020-2024 elaborado por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.**

126. El programa hace énfasis en que la sociedad exige transformar las condiciones actuales de criminalidad e impunidad y en ese sentido la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República, estableció como indispensables: la alineación de acciones de seguridad pública en el ámbito nacional, la mejora en la coordinación entre las instituciones responsables en cada entidad federativa y Municipio, la dignificación y mejora en el desempeño de los cuerpos de seguridad y la creación de la Guardia Nacional como una institución de carácter civil, disciplinado y profesional, cuyo principio rector es la coordinación con los Estados y Municipios con respeto a su soberanía en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

127. La gravedad de las **condiciones de seguridad en México** ha obligado a la reorientación de las acciones en beneficio de la población del país, sus vidas se han visto afectadas por el impacto de la violencia y el delito, especialmente, las de aquellos grupos sociales que históricamente se han discriminado.

128. Con lo expuesto se tiene **un marco legal que rige la distribución funcional de competencias en materia de seguridad pública**, que además de ser **concurrente entre la Federación, Estados y Municipios**, implica un constante diálogo político entre el titular del Poder Ejecutivo Federal y las Cámaras del Congreso de la Unión.



129. No se trata de una facultad exclusiva de alguno de los Poderes que integran el Supremo Poder de la Federación, tampoco está acotada por nivel de gobierno, sino que involucra la participación del Estado como unidad para salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social.

130. También queda visibilizada la problemática de seguridad pública en el país, así como la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 para combatir esa situación calificada incluso de emergencia porque, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el país se cometen más de treinta y un millones de delitos al año de los cuales el noventa y nueve por ciento quedan impunes. De conformidad con el índice de Paz Global, México es percibido por la comunidad internacional como uno de los países más corruptos, violentos e inseguros.

131. Con lo anterior se da paso al desarrollo del siguiente apartado relativo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de marzo de dos mil diecinueve, que **condujo al sistema de seguridad pública vigente y en especial a la conformación de la Guardia Nacional.**

VIII.2. Reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve

132. Como se ha puesto de relieve, la problemática de la seguridad pública en el país y la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública encuentra múltiples referencias a la reforma constitucional de dos mil diecinueve que dio origen a la conformación de la Guardia Nacional.

133. En principio importa destacar que la iniciativa de reforma provino de la Cámara de Diputados, esto es, de los representantes de la nación, como los denomina el artículo 51 constitucional.⁵⁵

⁵⁵ "Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."



134. De la exposición de motivos de la reforma constitucional en cuestión se aprecia si bien la Guardia Nacional está prevista en la Constitución desde su emisión en mil novecientos diecisiete, se propuso dotarle de nuevo contenido a su concepto. Al respecto, indica que las Fuerzas Armadas siguen siendo el principal y el más confiable pilar de la seguridad del país, pero a doce años de que fueran involucradas en esa misión por el mando civil siguen careciendo de un marco legal específico y de una formulación institucional adecuada para participar en esa tarea.

135. Como consecuencia, **los institutos castrenses han pagado un alto costo en vidas de soldados y marinos, han experimentado un desgaste injustificable, se han distraído de sus funciones constitucionales explícitas y se ha generado una indeseable erosión en sus vínculos con la población civil.**

136. En tal iniciativa dimanada de la Cámara de Diputados se apuntó que en la crisis de violencia e inseguridad prevalente es evidente que el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el concurso de los institutos armados. El retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada.

137. La iniciativa planteó resolver ambos problemas: **1.** Los vacíos legales en los que operan las Fuerzas Armadas en la seguridad pública y **2.** La carencia de una institución policial profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia mediante la creación de una Guardia Nacional expresamente encargada de prevenir y combatir el delito en todo el territorio nacional y dotada de la disciplina, la jerarquía y el escalafón propios de los institutos castrenses, al igual que lo tienen formaciones como la Guardia Civil española, la Gendarmería Nacional de Francia, y el Arma de Carabineros italiana.

138. Se apuntó **como razón de carácter urgente** que los institutos militares nacionales son los únicos que tienen el personal, la capacidad, el espíritu de cuerpo y las instalaciones requeridas para empezar a conformar la Guardia Nacional y simultáneamente capacitar a los futuros integrantes de la institución.



139. Los guardias nacionales provendrían de las Policías Militar y Naval, así como de la Policía Federal, y adicionalmente se convocaría a civiles y a elementos de tropa para que se integren a la formación de nuevos elementos, quienes recibirán formación y adiestramiento en planteles militares de acuerdo con un plan de estudios elaborado en forma conjunta por las Secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación y Seguridad Ciudadana; adicionalmente se invitará a participar en ese proceso a la Fiscalía General y a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con pleno respeto a la autonomía de ambas instituciones.

140. La exposición de motivos apunta que **la Guardia Nacional responderá a la disciplina militar en lo que respecta a su régimen interno de organización.** Sin embargo, **en el ejercicio de sus atribuciones, ligadas al contacto permanente con la población, se desempeñará bajo parámetros de conducción civil,** es decir, ajustará el ejercicio de sus funciones de manera racional y proporcional para proteger libertad, bienes y derechos de las personas.

141. Si bien la Guardia Nacional nace como una institución adscrita al mando castrense, de la reforma constitucional de dos mil diecinueve se desprende que los planes, programas y acciones que darán sustento al despliegue de sus tareas correrá a cargo de la autoridad civil. Los esquemas de profesionalización, adiestramiento y certificación se realizarán sobre la base de una formación policial.

142. Como se aprecia de la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, un elemento constante fue **el señalamiento de la participación indispensable de las Fuerzas Armadas permanentes en auxilio de las autoridades policiales civiles,** incluso, desde su génesis, se planteó a la Guardia Nacional con matices sumamente castrenses, tanto en su inicial conformación, su régimen interior y adiestramiento; empero, dirigida por una autoridad civil.

143. Una vez sustanciado el proceso legislativo, el contenido del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó redactado de la manera siguiente:



"Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

"Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

"El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

"El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los **Municipios**, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:



"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

"La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

"La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

"La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género."

144. Una vez establecido el origen de la reforma constitucional en materia Guardia Nacional y apreciado que ha sido un elemento constante el señalamiento de la importancia de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en las labores de seguridad pública y la imposibilidad de excluirlas de tajo.



145. Aunado a quedar en evidencia que las políticas públicas en materia de seguridad pública no son elegidas unipersonalmente, sino que intervienen en su aprobación las Cámaras del Congreso de la Unión ante las propuestas del presidente de la República, que, en el caso concreto, con la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, ambos Poderes coincidieron en la necesidad de que las Fuerzas Armadas permanentes tuvieran una participación activa hasta tanto se consolida la Guardia Nacional como cuerpo policial civil federal. **Con estos fundamentos se da pauta para el análisis del apartado siguiente.**

VIII.3. Artículos transitorios de la reforma en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve

146. Desde la iniciativa de reforma dimanada de la Cámara de Diputados y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, **se mantuvo siempre la previsión de que las Fuerzas Armadas permanentes colaboraran con la integración de la Guardia Nacional**, tanto en la aportación de personal inicial, como en las labores de formación del cuerpo policial resultante sujeto al mando civil.

147. De las disposiciones transitorias del decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional se aprecia que **en el primer artículo transitorio** se indicó que entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

148. De igual forma, que el Congreso de la Unión, dentro de los sesenta días siguientes, expediría la Ley de la Guardia Nacional y realizaría las adecuaciones conducentes y que expediría, dentro de los noventa días, las leyes nacionales que reglamenten el uso de la fuerza y el registro de detenciones.

149. En el **segundo transitorio** se especificó que la Guardia Nacional se constituiría con los elementos de la Policía Federal, la Policía Militar y la Policía Naval que determinará en acuerdos de carácter general el presidente de la República, quien designaría al titular del órgano de mando superior y a los integrantes de la instancia de coordinación operativa interinstitucional formada por



representantes de las secretarías del ramo de Seguridad, de la Defensa Nacional y de Marina.

150. En el **tercero transitorio** se acotó que los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones.

151. En el **cuarto transitorio** se establecieron los lineamientos que habrían de observarse al reformarse la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la emisión de la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

152. En el **quinto transitorio**, que cobra relevancia mayúscula para el presente asunto, se incluyó la previsión en el sentido de que, **durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto**, *en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial*, **el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública** de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria. El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76 constitucional.⁵⁶

153. En el **sexto transitorio** se explicó que durante el periodo a que se refiere el quinto transitorio, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso,

⁵⁶ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente.

154. En el **séptimo transitorio** se dispuso que dentro del plazo de ciento ochenta días, los gobernadores presentarían ante el Consejo Nacional de Seguridad Pública, el diagnóstico y programa de fortalecimiento de los cuerpos policiales y municipales.

155. Con base en lo expuesto, **queda en evidencia que la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en tareas de seguridad pública es una cuestión excepcional, sin que tenga vocación de permanencia**, pues como se explica más adelante, la interpretación del artículo 129 constitucional [cuya redacción no se ha modificado desde su texto original],⁵⁷ no lleva a la conclusión de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.

156. Constitucionalmente las Fuerzas Armadas están facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, **se produzca una situación que haga temer fundamentamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las Fuerzas Armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones** que prevé el artículo 29 constitucional como causas de suspensión de garantías.

157. Por tanto, es claro que el Constituyente Permanente no reservó una facultad exclusiva al Poder Legislativo para normar la actuación de las Fuerzas Armadas y las políticas públicas en materia de seguridad pública, **sino que**

⁵⁷ "Artículo 129. En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



estas últimas se ejercen en conjunción entre el Poder Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

158. Esto se debe precisamente a la excepcionalidad que debe regir en su interacción, sin que deba normalizarse su participación, pues **no puede tener una vocación de permanencia.**

• Reforma al artículo quinto transitorio constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós

159. Como lo precisamos, el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve fue reformado recientemente en la modificación publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

160. El objetivo de ese cambio en la norma transitoria fue principalmente el de ampliar los plazos de la intervención militar en labores de seguridad pública durante cuatro años más al periodo original, es decir, que será por el plazo de nueve años, y no de cinco, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, a partir de la cual, el presidente de la República podría disponer de las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, en tanto se consolida la implementación de la Guardia Nacional.

161. Asimismo, la reciente reforma reitera los fundamentos que deben regir la función castrense en las tareas de seguridad pública; exige una mayor capacitación de orden civil; puntualiza una dinámica más profunda en la rendición del informe presidencial para que el Poder Legislativo pueda evaluar, a través de un dictamen, los resultados de la participación militar, que permitan identificar las entidades que ya no requerirán la presencia de las Fuerzas Armadas y emitirá las recomendaciones relativas que el Ejecutivo estará obligado a atender e informar sobre ello, además de los informes que en torno a dicha intervención deben rendir las entidades federativas.

162. A partir de lo anterior, es patente que esta última reforma de ninguna manera deja sin efectos el acuerdo impugnado, pues no limita su aplicación, ni



su vigencia, por lo que continuará su plena operatividad en tanto no concluya el periodo inicial por el que fue creado, o se emita otro que lo sustituya.

163. El contenido vigente del referido **artículo quinto transitorio** es el siguiente:

"Quinto. Durante los nueve años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública. Conforme a los términos planteados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esa participación deberá ser:

"I. Extraordinaria, de tal manera que se acredite la absoluta necesidad, que sea temporal y solicitada de forma expresa y justificada por la autoridad civil;

"II. Regulada, para que cumpla con un estricto apego al orden jurídico previsto en esta Constitución, en las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma;

"III. Fiscalizada, de manera que exista la constante revisión o supervisión del funcionamiento institucional a través de la rendición de cuentas, y

"IV. Subordinada y complementaria, de forma tal que las labores de apoyo que la Fuerza Armada preste a las instituciones de seguridad pública sólo puedan realizarse en su auxilio o complemento, y se encuentren fundadas y motivadas.

"La Fuerza Armada permanente realizará las tareas de seguridad pública con su organización y medios, y deberá capacitarse en la doctrina policial civil establecida en el artículo 21 de esta Constitución.

"Las acciones que lleve a cabo la Fuerza Armada permanente, en ningún caso tendrán por objeto sustituir a las autoridades civiles de otros órdenes de gobierno en el cumplimiento de sus competencias o eximir a dichas autoridades de sus responsabilidades.



"El Ejecutivo Federal presentará al Congreso de la Unión un informe semestral sobre el uso de la facultad anterior, proporcionando los indicadores cuantificables y verificables que permitan evaluar los resultados obtenidos en el periodo reportado en materia de seguridad pública, y corroborar el respeto a los derechos humanos y a los de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

"Para el análisis y dictamen de los informes establecidos en el párrafo anterior, en un plazo no mayor a sesenta días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, y hasta la conclusión del plazo señalado en el primer párrafo, se integrará una comisión bicameral, en los términos que acuerden los órganos de dirección política de las Cámaras del Congreso de la Unión.

"La comisión se reunirá cada que la convoque su directiva; para la emisión del dictamen semestral convocará, si así lo requiere, a los titulares de las secretarías de Gobernación, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Defensa Nacional y de Marina. El dictamen evaluará el cumplimiento de las condiciones establecidas en el primer párrafo del presente artículo para la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública y deberá señalar aquellas entidades federativas donde deje de ser requerida la presencia permanente de las Fuerzas Armadas en esas labores. Asimismo, contendrá las recomendaciones que contribuyan al cumplimiento del plazo establecido en ese mismo párrafo.

"La comisión bicameral remitirá a cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión los dictámenes semestrales, para su discusión y aprobación. Una vez aprobados se remitirán al Ejecutivo Federal, el que deberá informar de la atención que brindó a las recomendaciones emitidas.

"La Cámara de Senadores, al analizar y aprobar los informes anuales que sobre las actividades de la Guardia Nacional le rinda el Ejecutivo Federal, evaluará la participación de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública, realizadas al amparo del presente artículo transitorio, a fin de garantizar que a la conclusión del plazo señalado en el párrafo primero del mismo la Fuerza Armada permanente concluya su participación en labores de seguridad pública, y la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública asuman a plenitud las facultades establecidas en el artículo 21 de esta Constitución.



"Las personas titulares del Poder Ejecutivo de las entidades federativas remitirán anualmente a las correspondientes Legislaturas locales y al Consejo Nacional de Seguridad Pública la evaluación integral, en una perspectiva de seis años, contados a partir de la entrada en vigor de la reforma al presente artículo transitorio, del programa señalado en el Artículo Séptimo transitorio. Los resultados de esas evaluaciones serán la base para los ajustes del referido programa y su calendario de ejecución, por los órganos correspondientes."

164. Asimismo, el **régimen transitorio de esta última reforma constitucional del dieciocho de noviembre de dos mil veintidós** indica lo siguiente:

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, el Consejo Nacional de Seguridad Pública determinará el grado de avance en el diagnóstico y los programas señalados en el Artículo Séptimo transitorio del Decreto de fecha 26 de marzo de 2019 en materia de Guardia Nacional, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el segundo párrafo de dicho transitorio. A partir del ejercicio fiscal 2023 el Ejecutivo Federal establecerá un fondo permanente de apoyo a las entidades federativas y Municipios destinado al fortalecimiento de sus instituciones de seguridad pública. Dicho fondo se establecerá de forma separada e identificable respecto de cualquier otro ramo o programa destinado a otros propósitos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y no podrá ser inferior en términos porcentuales al incremento que reciba la Fuerza Armada permanente y la Guardia Nacional para tareas de seguridad pública cada año. Los recursos de dicho fondo no podrán ser utilizados para otro fin. El fondo a que se refiere el párrafo anterior se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuente cada entidad federativa, de acuerdo con la información estadística más reciente que al efecto emita el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Hasta un veinticinco por ciento de dicho fondo se asignará a las entidades federativas con mejores resultados en materia de seguridad pública, conforme los indicadores que establezca el Consejo Nacional de Seguridad Pública. En adición a los recursos federales establecidos en el presente artículo transitorio, los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas establecerán anualmente un fondo de apoyo a las instituciones de segu-



ridad pública de los Municipios, en especial aquellos con menor población o mayor grado de marginación. Los recursos que se asignen por cada entidad federativa deberán ser al menos en una proporción uno a uno respecto de los recursos federales a que se refiere este mismo artículo transitorio. Las partidas presupuestales a que hacen referencia los párrafos anteriores no se exceptuarán de la transparencia y fiscalización superior por razones de seguridad nacional y deberán ser utilizadas de conformidad con lo establecido en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Tercero. Los procedimientos en trámite y pendientes de resolución en el Poder Judicial de la Federación a la entrada en vigor de este Decreto, se continuarán sustanciando hasta su resolución de fondo sin sobrepasarse por cambio en la norma impugnada, y se resolverán conforme al régimen jurídico vigente al momento de su presentación."

165. Como podemos apreciar del **artículo tercero de este régimen transitorio**, la intención del Constituyente fue preservar la habilitación constitucional y la continuidad de la aplicación del acuerdo impugnado.

166. Una vez reseñada la problemática de seguridad pública en el país, abordadas las implicaciones de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en las tareas de seguridad pública, examinada la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, así como los artículos transitorios que la rigen, lo que corresponde es examinar los pronunciamientos realizados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en torno a situaciones análogas en las que han participado las Fuerzas Armadas regulares en tareas de seguridad pública que corresponde originariamente a las autoridades civiles.

VIII.4. Marco constitucional de excepcionalidad sobre la intervención de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública

167. Como lo precisamos anteriormente, el acuerdo impugnado se emitió con base en lo dispuesto por el artículo **quinto transitorio** del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.⁵⁸

168. Dicho precepto transitorio establece que **durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto**, *en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial*, el presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria**.

169. Como podemos apreciar, la norma transitoria de referencia dispuso de distintas exigencias para la implementación de la fuerza castrense en tareas que constitucionalmente no le corresponden.

170. La razón de exigir tales condiciones en la propia Constitución radica precisamente en la **excepcionalidad de la participación de las fuerzas militares en tareas de corte estrictamente civil, como lo es la seguridad pública**.

171. Para hacerlo, debemos tomar en consideración algunas de las implicaciones de la **militarización –aun en supuestos provisionales– de la seguridad pública**, así como los pronunciamientos más relevantes que al respecto ha emitido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

172. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha examinado la intervención de las **Fuerzas Armadas permanentes** (entendidas como la conjunción del Ejército, Armada y Fuerza Aérea) **en tareas de seguridad pública**.

⁵⁸ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



173. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 1/96**,⁵⁹ en donde varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados promovieron la demanda en contra del **artículo 12, fracciones III y IV, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco.

174. Entre las cuestiones controvertidas la parte actora esgrimió que el problema de seguridad pública es una cuestión total que debe ponérsele especial atención porque está encaminada directamente desde la prevención hasta la mejor persecución de conductas delictuosas con la suma de esfuerzos coordinados entre las instituciones u organismos encargados de ella.

175. Pero que no se debían contemplar dentro de esas funciones a la Secretaría de la Defensa Nacional, ni a la Secretaría de Marina, razón por la cual su inclusión en aquella norma impugnada dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública –alegó la parte actora–, carecía de justificación y sustento, por lo que era contraria al texto constitucional.

176. Al respecto, el Tribunal Pleno, al declarar **infundados** los argumentos de la parte actora y declarar **válida** la norma impugnada, consideró como un hecho notorio en la sociedad de aquella época [mil novecientos noventa y seis] la proliferación de delitos como: robo con violencia a casas habitación y negocios, robo de vehículos y en la vía pública, aun durante el día y con lujo de violencia, homicidios intencionales, narcotráfico, contrabando, secuestro, que se producen reiteradamente en detrimento de los gobernados.

177. En dicha ejecutoria se resolvió que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada tienen, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, una mul-

⁵⁹ La acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados en contra del artículo 12, fracciones III y IV de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco. Se declaró la validez de la norma impugnada en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón (ponente), Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Ministra Sánchez Cordero, Ministro Silva Meza y Ministro presidente Aguinaco Alemán.



tiplicidad de funciones directa e indirectamente relacionadas con la seguridad pública. El Pleno explicó que **la interpretación histórica y teleológica del artículo 129 constitucional no llevaba a la conclusión de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.**

178. El Pleno acotó que la intención del legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles. **En tiempo de paz los militares están constitucionalmente facultados para auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.**

179. Dentro de nuestro sistema jurídico: **a)** el referido tipo de intervención se encuentra circunscrito al orden constitucional, lo que supone, por un lado, el más escrupuloso respeto a los derechos fundamentales; **b)** que las acciones de auxilio y apoyo deben condicionarse necesariamente a que exista dicha petición expresa; y, **c)** que tal intervención no puede usurpar la esfera de competencia de esas autoridades.

180. También el Pleno explicó que dentro de las funciones que tienen conexión exacta con la disciplina militar, se encuentran la de auxiliar a las autoridades civiles cuando, por las circunstancias del caso, requieren de la fuerza militar para salvaguardar la seguridad interior de la nación.

181. De acuerdo con el criterio asumido en dicho precedente, las Fuerzas Armadas del país se encuentran supeditadas a una autoridad civil de elección popular que tiene el doble carácter en nuestro sistema constitucional, de jefe de Estado y de Gobierno, brindando la unidad y concentración de la dirección del instituto armado en este funcionario, quien tendrá la responsabilidad legal de aplicar el uso de la fuerza militar cuando las circunstancias del país lo exijan.

182. En dicho precedente este Alto Tribunal explicó que la suspensión de garantías que prevé el artículo 29 constitucional **no es el único caso y la única condición para que el titular del Poder Ejecutivo pueda auxiliarse del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.** Esto, porque la realidad puede generar un sinnú-



mero de situaciones, pero de suyo excepcionales que, **a juicio del presidente de la República, no justifiquen la suspensión de garantías, pero sí la intervención de una fuerza estatal que, efectivamente, pueda coadyuvar a salvaguardar el orden constitucional.**

183. Las Fuerzas Armadas están facultadas constitucionalmente para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características, que **de no enfrentarse de inmediato por las Fuerzas Armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones.**

184. En ese supuesto, al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional, y por algún motivo se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten los derechos fundamentales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.

185. Suspender las garantías puede propiciar una grave afectación a los gobernados en los valores de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las Fuerzas Armadas que es, precisamente, servirles. De ahí que, dentro de lo posible, deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aun con el auxilio de las Fuerzas Armadas, pero sujetas al respeto absoluto a los derechos fundamentales y con adhesión a las autoridades civiles.

186. Las Fuerzas Armadas no pueden actuar automáticamente, sino en estricto auxilio a las autoridades civiles y siempre y cuando se solicite expresamente su apoyo. Esto significa que las Fuerzas Armadas no pueden, por sí mismas, intervenir en asuntos de la competencia de las autoridades civiles.

187. Es imprescindible que se requiera su participación, pero habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que interven-



gan estén subordinadas a las autoridades civiles, y además, ajustarse al estricto marco jurídico, previsto en la Constitución, las leyes emanadas de ella y los tratados internacionales celebrados por México.

188. Incluso este Tribunal Pleno imprimió que no sólo es constitucional la participación de las Fuerzas Armadas en auxilio o apoyo de las autoridades civiles, sino necesaria para salvaguardar el orden jurídico emanado de la propia Ley Fundamental.

189. De la referida acción de inconstitucionalidad derivó, entre otras, la jurisprudencia de rubro: "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)".⁶⁰

190. Sin embargo, el hecho de que la intervención de las Fuerzas Armadas permanentes en tareas de seguridad pública se considerara constitucional, no implica invisibilizar que pueden producirse efectos nocivos.

191. Además de la ya referida acción de inconstitucionalidad 1/96, destaca la **acción de inconstitucionalidad 6/2018** y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 resueltas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁶¹

⁶⁰ La jurisprudencia P./J. 38/2000 derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/96, resuelta por el Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos, se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 549, registro digital: 192080.

⁶¹ La acción de acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al quince de noviembre de dos mil dieciocho por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Ministra Piña Hernández con precisiones, Ministros Medina Mora I. (encargado del engrose) con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado: "CUESTIONAMIENTOS A LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN SU INTEGRIDAD", en su tema A.1., denominado "Competencia constitucional del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior", consistente en determinar que el Congreso de la Unión no es competente para legislar en materia de seguridad interior. El Ministro Pardo Rebolledo (ponente) votó en contra. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.



192. En tal asunto se controvertió la emisión de la denominada **Ley de Seguridad Interior**, y como cuestión previa el Pleno destacó que la inseguridad lacerante a la que se enfrentaba México en esa época (dos mil dieciocho), se ha hecho cada vez más aguda y compleja, principalmente por la presencia de la delincuencia organizada, pues su poder económico y su poder de fuego son un desafío que requiere y exige un enorme fortalecimiento de nuestras instituciones y una estrategia integral para enfrentarlo.

193. Ante la debilidad institucional de los cuerpos policíacos estatales y municipales para hacer frente a esta apremiante situación, ha propiciado que las Fuerzas Armadas coadyuven con las fuerzas civiles en tareas de seguridad pública.

194. Al respecto, el Pleno determinó que resultaron fundados los conceptos de invalidez relativos a que la ley impugnada excedía materialmente la competencia constitucional otorgada al Congreso para legislar en materia de seguridad nacional, por lo que dicha norma se declaró **inválida**.

195. El Pleno resolvió que la norma controvertida distribuía facultades entre la Federación, entidades federativas y los Municipios, sin que exista una habilitación constitucional expresa para hacerlo. **La seguridad nacional, en su vertiente de seguridad interior, es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente.**

196. Por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva al orden federal entre entidades federativas y Municipios. En este sentido, **se declaró inconstitucional la norma**, al exceder y convertir en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la Federación. No se colmaron los supuestos de excepcionalidad y temporalidad que deben regir en la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, pues la norma en cuestión creó un esquema permanente de participación de éstas.

197. Sin embargo, el propio Pleno acotó que **las razones de inconstitucionalidad de la ley examinada no permitían concluir que las Fuerzas Armadas**



se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública.⁶²

198. De la interpretación de los referidos artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero de manera excepcional, en auxilio de las autoridades civiles y de forma temporal.

199. Esta Suprema Corte destacó que, de conformidad a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de último recurso y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

200. De igual forma, el Pleno señaló el *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*, en donde se determinó la responsabilidad internacional del Estado por la detención arbitraria y tratos crueles y degradantes a los que fueron sometidas las víctimas, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables.

201. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que la posibilidad de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles, además de atender a los requisitos de estricta proporcionalidad en la restricción de un derecho.

202. Por ello, la intervención militar **debe responder, a su vez, a criterios estrictos de excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, teniendo en cuenta que el régimen de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.**⁶³

⁶² En los párrafos 148 a 150 de esa sentencia, literalmente se precisó:

[148.] La seguridad nacional en su vertiente de seguridad interior es una facultad exclusiva del orden federal; no es una facultad concurrente. Por tanto, el Congreso no puede distribuir facultades que corresponden de forma exclusiva la orden federal entre entidades federativas y Municipios.

[149.] En este sentido, la ley es inconstitucional ya que se excede y convierte en concurrente a una competencia que solamente pertenece a la Federación.

[150.] Ahora bien, las razones que sostienen la inconstitucionalidad de la ley no permiten concluir que las Fuerzas Armadas se encuentran vedadas de ejercer funciones relacionadas con la seguridad pública.

⁶³ Serie C No. 220. Corte IDH. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.



203. Asimismo, el Pleno precisó que el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana se encuentran por disposición constitucional expresa reservados primordialmente a los cuerpos policiales civiles. No obstante, cuando excepcionalmente las Fuerzas Armadas intervengan en tareas de seguridad su participación debe ser: **a) extraordinaria**, de manera que toda intervención resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario en las circunstancias del caso; **b) subordinada y complementaria** a las labores de los cuerpos de seguridad civiles; **c) regulada** mediante mecanismos legales y protocolos sobre el uso de la fuerza, bajo los principios de excepcionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad; y, **d) fiscalizada**, por órganos civiles competentes e independientes.

204. En este sentido, en el referido precedente el Pleno explicó que **el Estado Mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las instancias militares**. No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, sino **las atribuciones que le son encomendadas y su finalidad**.

205. De lo anterior, puede concluirse que el debate sobre la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública aún sigue vigente.

206. Otra aproximación sobre la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, se encuentra en la sentencia emitida el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el *Caso Alvarado Espinoza y otros contra México*, en donde se declaró la responsabilidad del Estado por la desaparición forzada de las víctimas en el marco de un operativo militar en tareas de seguridad pública en el Estado de Chihuahua.⁶⁴

207. En dicha ejecutoria se hizo un análisis sobre **la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana**, en donde se determinó

⁶⁴ Serie C No. 370. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018.



que, por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas constituye por sí mismo una grave amenaza para la comunidad internacional, toda vez que atenta contra la seguridad, estabilidad y gobernabilidad democrática de los Estados, obstaculiza su desarrollo e impide la vigencia de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción.

208. No obstante –acotó la Corte Interamericana–, para enfrentar dicha problemática es preciso que los Estados actúen en todo momento dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad pública como los derechos humanos.

209. Lo anterior implica que en la adopción de medidas frente a quienes se presume que atentan en contra de la seguridad interna o del orden público, los Estados no pueden invocar la existencia de situaciones excepcionales como medio para suprimir o denegar derechos garantizados por la convención, desnaturalizarlos o privarlos de contenido real, o como justificación para practicar o tolerar actos contrarios a normas imperativas de derecho internacional, tales como la tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales, entre otras graves violaciones.

210. La Corte Interamericana retomó que en el *Caso Montero Aranguren y otros Vs. Venezuela*, en donde se determinó la responsabilidad del Estado por la ejecución extrajudicial de treinta y siete reclusos por parte de elementos de la Guardia Nacional y de la policía, estableció que si bien los Estados Partes de la convención podrían desplegar a las Fuerzas Armadas para desempeñar tareas ajenas a las propiamente relacionadas con conflictos armados, dicho empleo debe limitarse al máximo y responder a criterios de estricta excepcionalidad para enfrentar situaciones de criminalidad o violencia interna, dado que **el entrenamiento que reciben las fuerzas militares está dirigido a derrotar al enemigo y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales.**⁶⁵

⁶⁵ Serie C No. 150. Corte IDH. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2006.



211. El tribunal interamericano señaló que la intervención de Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta proporcionalidad, excepcionalidad y debida diligencia en la salvaguarda de las garantías convencionales, dado que **el régimen propio de las fuerzas militares no se concilia con las funciones propias de las autoridades civiles.**

212. Asimismo, indicó que puede implicar la introducción de un riesgo para los derechos humanos y recordó lo señalado por los relatores especiales de la Organización de las Naciones Unidas sobre Tortura, sobre Ejecuciones Extrajudiciales y sobre Independencia de Jueces y Abogados, en el sentido de que "*las funciones de investigación de la policía judicial [o ministerial] deberían estar a cargo de una entidad civil*".

213. Lo anterior –señaló–, fue reiterado también en el *Caso Osorio Rivera Vs. Perú*, en donde se estableció la responsabilidad del Estado por la desaparición de la víctima por parte de elementos que viajaban en una patrulla militar para verificar si se trataba de una persona relacionada con el terrorismo.

214. Las precisiones del tribunal interamericano respondieron al supuesto de otorgar a las Fuerzas Armadas funciones dirigidas a la restricción de la libertad personal de civiles.⁶⁶

215. La Corte Interamericana enfatizó que existe consenso de organismos internacionales en señalar en que **la participación de las Fuerzas Armadas en labores de policía judicial o ministerial puede resultar contrario a determinados principios del Estado de derecho tales como la separación de poderes, independencia y autonomía de los tribunales judiciales y la subordinación a las autoridades civiles.** Por tanto, concuerdan en la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas a través de cuerpos independientes de todas las fuerzas de seguridad relacionadas con operativos y tareas de orden público.

⁶⁶ Serie C No. 274. Corte IDH. *Caso Osorio Rivera y Familiares Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2013.



216. Asimismo, el referido tribunal interamericano reiteró que el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los derechos humanos, así como que tales denuncias deben ser ventiladas ante la jurisdicción ordinaria y no militar, las cuales deberán ser efectivamente investigadas y, en su caso, sancionados los responsables.

217. No sobra recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre la situación de los derechos humanos en México de dos mil dieciséis señaló que en la región y, específicamente en México, **la experiencia demuestra que la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad interna en general viene acompañada de violencia y graves violaciones a los derechos humanos**, situación agravada por la impunidad que prevalece en estos casos respecto de los agentes militares involucrados.

218. La Comisión recomendó a México desarrollar un plan para el retiro gradual de las Fuerzas Armadas de las tareas de seguridad pública, fortalecer a las fuerzas policiales, adoptar una ley general sobre uso de la fuerza y crear un mecanismo de rendición de cuentas ante el uso de la fuerza letal.

219. En su último Informe de Seguimiento de dos mil diecinueve, la Comisión encontró que, si bien normativamente la Guardia Nacional fue concebida como un órgano civil con funciones policiales, **su composición transitoria con personal y estructura de tipo militar podría implicar duda sobre su naturaleza civil y la desmilitarización de la seguridad pública.**

220. La Comisión ha recordado la exigencia de políticas públicas sobre seguridad y lucha contra el crimen que prioricen el funcionamiento de una estructura institucional eficiente desde un enfoque de derechos humanos. Igualmente, la Comisión alentó al Estado Mexicano en la implementación de medidas de rendición de cuentas de los operativos de seguridad pública que respondan a los estándares internacionales y las recomendaciones en la materia.

221. Lo expuesto en este apartado revela que tanto para esta Suprema Corte como para la Corte Interamericana de Derechos Humanos es posible que las Fuerzas Armadas participen en tareas de seguridad pública. **Sin embargo, únicamente debe ocurrir ante situaciones extraordinarias que deben quedar**



plenamente justificadas, pues su intervención no puede tener una vocación de permanencia.

222. Lo anterior, porque la militarización de la seguridad pública implica que, contrario a lo dispuesto por el artículo 21, párrafo décimo, de la Constitución, la seguridad pública no estará a cargo de una institución de carácter civil. Este Tribunal Pleno entiende que lo anterior fue lo que llevó al legislador Constituyente a facultar al presidente de la República a usar las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública **siempre que se hiciera de manera extraordinaria, subordinada y, complementaria, regulada y fiscalizada.**

223. Una vez reseñada la problemática de seguridad pública en el país, abordadas las implicaciones de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes en las tareas de seguridad pública, examinada la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional, así como los artículos transitorios que la rigen, lo que corresponde es analizar el contenido del acto impugnado frente a los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio de Colima, del Estado de Colima.

VIII.5. Estudio del acuerdo impugnado

224. En principio, es necesario precisar **lo que es materia de estudio en las controversias constitucionales.** Al respecto, al resolver la controversia constitucional 209/2021,⁶⁷ la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación precisó que es importante tener en cuenta que a raíz de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno al Poder Judicial de la Federación, se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución para significar, entre otras cuestiones, que **los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional.**⁶⁸

⁶⁷ La controversia constitucional 209/2021 la resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al primero de junio de dos mil veintidós por cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

⁶⁸ **"Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



225. Destacó que la reforma no alteró la naturaleza de las controversias constitucionales. Es decir, que este medio de control sigue ocupándose medularmente de analizar cuestiones relacionadas con el **principio de división de poderes** y la **cláusula federal**, pero pueden estar tan íntimamente ligadas con afectaciones a derechos humanos que también podrán estudiarse en relación con estos últimos.

226. Lo anterior, además es congruente con una interpretación sistémica de los artículos 1o., tercer párrafo y, 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Así, en caso de que un órgano plantee argumentos en los que aduce que la presunta invasión competencial le impide realizar las tareas que en su ámbito de competencias corresponden a la protección de derechos humanos, es posible analizar tales planteamientos en esta vía de control constitucional.

227. Es decir, la previsión de analizar violaciones a derechos humanos en este medio de control no desnaturaliza ni cambia la esencia de las controversias constitucionales, sino que permite realizar una interpretación integral de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que tome en cuenta que el ejercicio de facultades por parte de las autoridades conlleva normalmente implicaciones en el goce de los derechos humanos.⁶⁹

228. Esto significa que al efectuar el análisis de la norma general, acto u omisión cuya invalidez se reclame deben ser examinados los planteamientos relacionados con alguna afectación directa a la Constitución. Lo que incluye, por

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... "En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

⁶⁹ **Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."



la relevancia en el estudio de este asunto, aspectos de **fundamentación y motivación** a que se refiere el artículo 16 constitucional, desde luego, al tener conexión con el planteamiento de invasión de competencias, por lo que, previo a examinar la regularidad constitucional de la fundamentación y motivación del Acuerdo impugnado, es oportuno **clarificar su clasificación jurídica**.

• Clasificación jurídica del acuerdo impugnado

229. El **acuerdo controvertido es una norma general** pues reúne las características de *generalidad, abstracción e impersonalidad* que revisten ese tipo de disposiciones.

230. En la ejecutoria derivada de la acción de inconstitucionalidad **31/2019**, el Pleno de esta Suprema Corte estableció el criterio de que la **acción de inconstitucionalidad** procede en contra de cualquier ley, como acto formalmente legislativo.⁷⁰

231. Al respecto, el Pleno explicó que para verificar si se está ante una **norma general, no es relevante su denominación** sino sus características **formales** y sus elementos **materiales** de *generalidad, abstracción e impersonalidad*, pues hay ocasiones en que a leyes se les denomina decretos y viceversa. Lo que trasciende es que en un decreto en estricto sentido se establecen casos determinados y específicos por tiempo, personas o lugares.⁷¹

232. Tales consideraciones, si bien se emitieron al resolver una **acción de inconstitucionalidad** y no una **controversia constitucional, resultan relevantes para el análisis de este caso**, toda vez que lo trascendente es que esta Suprema

⁷⁰ Resuelta en sesión de 1o. de julio de 2019, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ministra Esquivel Mossa, Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ministra Piña Hernández, Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁷¹ Las razones de esta conclusión se presentaron, en primer lugar, para dar una utilidad al término "*norma general*" del texto constitucional y, en segundo lugar, porque también debía tomarse en cuenta que la propia fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la procedencia de la acción en contra de "*leyes federales*", "*leyes locales*" o "*leyes electorales*".



Corte ha establecido que para clarificar si se está frente a una norma general no es relevante su denominación sino sus características formales y sus elementos materiales de *generalidad, abstracción e impersonalidad*.

233. Así, **el acuerdo controvertido** tiene las características propias de una **norma general**, ya que cuenta precisamente con las referidas cualidades de ser **general, abstracta e impersonal**.

234. En efecto, dicho acuerdo es **general** porque como acto jurídico no desaparece después de su aplicación, sino que tiene una pervivencia vinculada al propio periodo al que se sujetó su contenido, esto es, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades, e implantación territorial, sin que pueda exceder de cinco años a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

235. Esto es, la generalidad del acuerdo impugnado implica su permanencia después de su aplicación y, deberá aplicarse cuantas veces se actualice el supuesto ahí previsto, relativo a la necesidad de que las Fuerzas Armadas permanentes auxilien a la policía civil que es la Guardia Nacional, lo que significa que el acuerdo deberá aplicarse de manera reiterada hasta la obtención de su finalidad que es la implementación de la Guardia Nacional o hasta el agotamiento de su vigencia.

236. El acuerdo impugnado es **abstracto e impersonal** porque prevé un número indeterminado e indeterminable de ocasiones en las que deberá aplicarse y sus efectos se irradian a toda la población, esto es, a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables.

237. Precisamente esas características que se distinguen del acuerdo impugnado, aun cuando es emitido por el titular del Poder Ejecutivo, permiten categorizarlo como una **norma general** y a partir de esa naturaleza es que se emprenderá el estudio de los planteamientos formulados en este asunto.

238. Así, una vez fijado el marco constitucional de la seguridad pública en el país, el contenido de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de



dos mil diecinueve y sus artículos transitorios, el contenido del acuerdo impugnado, así como el marco de excepcionalidad al que se encuentra sujeta su constitucionalidad, la materia de análisis de esta controversia constitucional y la naturaleza de la **norma general** impugnada, **procede efectuar el estudio del acuerdo** que nos ocupa, con base en los conceptos de invalidez planteados por el Municipio de Colima actor.

• **El acuerdo respeta el principio de seguridad jurídica al encontrarse debidamente fundado y motivado**

239. En el **cuarto concepto de invalidez** el Municipio de Colima argumenta que el acuerdo controvertido carece de fundamentación y motivación porque los preceptos invocados son insuficientes; en el acuerdo no se justificaron las razones de utilización de las Fuerzas Armadas, no se establecieron límites temporales ni territoriales concretos, ni objetivos concretos por lo que carece de la motivación necesaria para colmar los requisitos antes apuntados.

240. El Municipio añade que la coordinación entre las secretarías de Defensa Nacional y Marina con la de Seguridad y Protección Ciudadana implica dejar de lado la subordinación al mando civil y no se desempeñarán labores de manera complementaria, sino concurrente y sin supervisión civil, sino que serán fiscalizadas por autoridades castrenses.

241. El Municipio de Colima agrega que el acuerdo no justifica las razones de la implementación de la Fuerza Armada permanente ni cómo es que se colman las características de extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria pese a que por su naturaleza se requeriría de una motivación reforzada para superar el test de proporcionalidad por contener una limitante a derechos humanos por el empleo de elementos castrenses en tareas de seguridad pública.

242. Como se establece al inicio de este considerando, son **infundados los distintos conceptos de invalidez** hechos valer, por lo que para explicar la postura que fundamenta esta afirmación, en principio es necesario efectuar un análisis comparativo entre el **artículo quinto transitorio** de la



reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y el **acuerdo impugnado:**

Reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, artículos transitorios

"**Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República **podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.**

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76.

"**Sexto.** Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, **las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley,** con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."

Acuerdo controvertido, publicado el once de mayo de dos mil veinte

"**Primero. Se ordena a la Fuerza Armada permanente a participar de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada subordinada y complementaria con la Guardia Nacional** en las funciones de seguridad pública a cargo de ésta última, **durante el tiempo en que dicha institución policial desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, sin que dicha participación exceda de cinco años** contados a partir de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Guardia Nacional, publicado el 26 de marzo de 2019, en el Diario Oficial de la Federación.

"**Segundo.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, **realizará las funciones que se le asignen** conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la **Ley de la Guardia Nacional.**

"**Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto



a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y **observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia.**

"**Cuarto.** Se instruye al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

"**Quinto.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda."

243. Como se aprecia de la comparación presentada, **el Ejecutivo Federal acató lo previsto en esa disposición constitucional transitoria pues reiteró cada uno de sus conceptos centrales para dar cumplimiento a esa reforma.** No podía ser de otra manera atendiendo a la función ejecutiva que corresponde desarrollar el presidente de la República frente a la emisión de esa reforma de gran importancia en materia de seguridad pública.

244. Esto es así porque el artículo **quinto transitorio** de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación constituye **una facultad establecida por el Constituyente** que el Ejecutivo desarrolló con apoyo en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual **establece una obligación dual** al presidente de la República: **a)** ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; y **b)** a través de esa función anterior, proveer su exacta observancia en la esfera administrativa.⁷²

245. Precisamente siguiendo el contenido de la referida disposición transitoria, en el **acuerdo controvertido**, el titular del Poder Ejecutivo Federal

⁷² "**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

"I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."



dispuso que la Fuerza Armada permanente del país se coordine con la autoridad civil del secretario de Seguridad y Protección Ciudadana **para brindar su apoyo de las actividades de la Guardia Nacional**, que es un cuerpo policial **civil** en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁷³

246. Como se adelantó, de la lectura del acuerdo en cuestión se aprecia que se invocaron como **fundamento** de la emisión de ese acto los artículos 89, fracción I, de la Constitución y el citado quinto transitorio de la reforma constitucional de dos mil diecinueve que precisamente lo facultan **para aplicar la disposición constitucional**.⁷⁴

247. Como **motivos** para la emisión del acuerdo, el titular del Poder Ejecutivo Federal destacó esa reforma constitucional, así como la consecuente emisión de la Ley de la Guardia Nacional y al respecto señaló que dicha institución de seguridad pública de carácter civil **requiere de un periodo de implementación para cumplir cabalmente con las funciones a su cargo**.

⁷³ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. ...

"La **seguridad pública** es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ..."

⁷⁴ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



248. Lo anterior, corresponde íntegramente con la razón en la que el Constituyente sustentó la decisión de **que las autoridades castrenses contribuyan en las labores de seguridad pública** que son exclusivas de las autoridades civiles, específicamente de la Guardia Nacional.

249. En esa misma línea argumentativa, en el acuerdo se hizo énfasis en que **la seguridad pública es un deber primario** a cargo del Estado, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, por lo que destacó como imprescindible el garantizar a la población el cumplimiento de dicha obligación del Estado.

250. Asimismo, se precisó que las funciones a desempeñar por las Fuerzas Armadas serán **las que les asigne la autoridad civil** en tareas de seguridad pública, de entre las previstas en determinadas fracciones del referido **artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional**.

251. Esto es, debido a que a las autoridades municipales les corresponde prestar el servicio de seguridad pública con apego a los principios establecidos en la propia Constitución, éstas están facultadas para solicitar a las Fuerzas Armadas permanentes el apoyo en las actividades que señale las propias autoridades civiles.

252. Este aspecto es especialmente relevante porque las autoridades castrenses tienen asignadas tareas bien delimitadas dentro de un marco normativo determinado para lo cual fue habilitado el Poder Ejecutivo en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, lo que significa que las funciones de la Fuerza Armada permanente no derivan de una actividad de hecho, sino a partir de tres escenarios fundamentales:

a) Una disposición constitucional que comprende su intervención precisa dentro de la función de la seguridad pública a través de una habilitación específica en ese sentido para el Poder Ejecutivo;

b) Un acuerdo general emitido por el presidente de la República en donde ejerce esa habilitación constitucional que precisa la forma en que dicha intervención castrense tendrá lugar; y,



c) Un conjunto de normas asociadas que brindan estructura a la función de seguridad pública que emprenderán los elementos castrenses, cuya aplicación deriva del propio acuerdo presidencial emitido para cumplir con su habilitación constitucional en esa materia.

253. De esta forma, la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública cuenta con una instrucción general por parte del presidente de la República, quien ejerce la titularidad de esas fuerzas, lo cual cuenta con suficiente soporte normativo y constitucional, de manera que **esas tareas las desarrollan no a través de una actividad de hecho, sino en virtud de un marco legal expreso que ahora brinda seguridad jurídica a esa forma de intervención.**

254. La ausencia de un conjunto normativo expreso sobre dicha intervención militar permitiría cuestionar la facultad de las Fuerzas Armadas para participar en tareas generales de seguridad pública, lo que podría incluso afectar la legalidad de sus funciones en el contexto del ámbito penal.

255. En el marco constitucional vigente, la existencia del acuerdo impugnado permite que las tareas desplegadas por los elementos castrenses se desarrollen en un estado de legalidad, máxime cuando su actividad está supeditada a la exigencia constitucional de que sea el presidente de la República quien autorice a los elementos castrenses a realizar ese tipo de funciones. Esto es, el acuerdo aporta garantías que brindan seguridad jurídica y constituyen un claro avance en la intervención ordenada y efectiva de las Fuerzas Armadas en la seguridad pública.

256. En ese sentido, en el artículo **tercero del acuerdo** se determinó que la intervención ordenada se regirá por la estricta **observancia y respeto a los derechos humanos** en acatamiento con artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, e indicó que debe ceñirse a lo establecido en la **Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos de la materia.**⁷⁵

⁷⁵ **"Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia."



257. En sintonía con lo anterior, estableció que las tareas que desarrollen las fuerzas castrenses armadas con motivo de esa instrucción **estarán bajo la supervisión del órgano interno de control de la dependencia que corresponda.**

258. Esta atribución no puede comprenderse asignada a una autoridad distinta a la civil, por dos motivos: primero, porque los artículos quinto y sexto transitorios de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve no condicionaron la aplicación de los mecanismos de control de naturaleza castrense, en segundo lugar, porque previamente destacó que la Fuerza Armada contribuiría en las funciones de seguridad pública encomendadas a la Guardia Nacional como autoridad civil.⁷⁶

259. En ese sentido, de manera expresa **instruyó al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y Marina** con el propósito de definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional que es un cuerpo policial civil.

260. En cuanto a la **temporalidad** de la participación armada ordenada, acotó la duración de la intervención militar en tareas de seguridad pública **al periodo de consolidación del cuerpo policial civil** y, siguiendo la instrucción legislativa contenida en el citado artículo **quinto transitorio**, precisó que **esa participación no excedería del plazo de cinco años contados a partir de la**

⁷⁶ **"Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."

"Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."



entrada en vigor del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

261. Ese aspecto temporal no se acota con la reforma constitucional de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós al citado **artículo quinto transitorio**, sino que se extiende y, por ende, ante su pervivencia, se habilita su análisis a pesar de esa modificación constitucional.

262. En el propio **acuerdo impugnado** el titular del Poder Ejecutivo señaló que la participación de la Fuerza Armada permanente sería de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria** de la labor civil de seguridad pública a cargo de la Guardia Nacional, lo cual es perfectamente compatible con la disposición contenida en el citado artículo **quinto transitorio**.

263. De esta forma, dadas las particularidades del caso, una posible declaratoria de inconstitucionalidad del acuerdo podría afectar de forma negativa las garantías que el Constituyente y el Congreso de la Unión establecieron cuando permitieron temporalmente la intervención de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública. Este acuerdo, por sus características, constituye además un límite para que el Ejecutivo Federal, establezca los alcances y las modalidades en el ejercicio de esta facultad, que le fue atribuida de forma extraordinaria y, se reitera, temporal.

• **El acuerdo respeta los principios de disciplina militar, relativos a que la fuerza castrense sólo puede intervenir de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, pues el acuerdo se ciñe a esos parámetros de fuente nacional y convencional**

264. En ese sentido, deviene **infundado el segundo concepto de invalidez** en el que el Municipio de Colima alega que el acuerdo atenta contra la disciplina militar contenida en el artículo 129 de la Constitución Política del País, pues la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública sólo puede permitirse si se apega a las características de extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, sin que en el caso se justifiquen esos



extremos, por lo que se requería una declaratoria de suspensión de garantías en términos del artículo 29 constitucional.

265. También es infundado el quinto concepto de invalidez en el que el Municipio de Colima argumenta que el acuerdo controvertido no respeta las características de intervención extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, por lo que constituye un fraude a la ley al permitir un abuso de la competencia otorgada al Ejecutivo Federal al establecer el uso de la Fuerza Armada permanente por cuatro años sin control, de manera concurrente y no complementaria de las policías municipales y sin cumplir una finalidad definida ni específica.

266. Asimismo, **es infundado el sexto concepto de invalidez** en el que el Municipio de Colima aduce que la interpretación de la facultad otorgada en el artículo quinto transitorio del decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve debe realizarse con perspectiva convencional. El acuerdo controvertido no desarrolla las características que convencionalmente debe observar la intervención de la Fuerza Armada permanente ni los mecanismos necesarios para ceñirse a los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

267. Contrario a lo alegado por el Municipio de Colima, el acuerdo se apega al **artículo quinto transitorio** en que se sustenta.

268. En efecto, es patente que el acuerdo en cuestión fue emitido por el presidente de la República para **ejecutar la orden dada por el Constituyente para materializar esa voluntad legislativa que requiere la intervención de otro Poder para operar en la realidad** y, sin que con ello se estén invadiendo competencias legislativas del Congreso de la Unión. Tan es así que, como se ha expuesto y se reiterara más adelante, la orden presidencial se ciñe a lo determinado por la reforma constitucional de dos mil diecinueve y sujeta en todo momento la actuación de las instituciones involucradas **a lo dispuesto en la ley**.

269. Entonces, para resolver este planteamiento es necesario referirnos nuevamente a la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional y a su régimen transitorio, de lo que se obtiene que el **artículo**



quinto transitorio constitucional de referencia no dio una autorización esporádica o eventual para que el presidente de la República hiciera uso de la Fuerza Armada permanente, sino que esa habilitación surgió en el contexto de la creación de la Guardia Nacional, lo cual debe leerse de conformidad con los **artículos tercero y sexto transitorios de esa reforma constitucional** que autoriza la intervención de elementos militares durante la consolidación de esa institución civil.⁷⁷

270. Es decir, la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional tenía un doble objetivo: **a)** la creación y construcción de esa institución civil; y, **b)** el acompañamiento de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública mientras que se daba esa construcción.

271. El presidente de la República no ejerció la facultad que le fue conferida constitucionalmente de manera inmediata a que se aprobó la reforma constitucional de dos mil diecinueve, sino que lo hizo una vez que fueron aprobadas las normas secundarias, relativas a la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

272. Dichos ordenamientos secundarios, incluso retratan la voluntad legislativa de incorporar a las fuerzas militares en tareas de seguridad pública, pues

⁷⁷ **Tercero.** Los elementos de las policías Militar y Naval, así como otros elementos de mando y servicios de apoyo de la Fuerza Armada permanente, que sean asignados a la Guardia Nacional, conservarán su rango y prestaciones; la ley garantizará que cuando un elemento sea reasignado a su cuerpo de origen, ello se realice respetando los derechos con que contaba al momento de ser asignado a aquélla, así como el reconocimiento del tiempo de servicio en la misma, para efectos de su antigüedad. Lo anterior será aplicable, en lo conducente, a los elementos de la Policía Federal que sean adscritos a la Guardia Nacional. ..."

Sexto. Durante el periodo a que se refiere el artículo anterior, para la conformación y funcionamiento de la Guardia Nacional, las secretarías de los ramos de Defensa Nacional y de Marina participarán, conforme a la ley, con la del ramo de seguridad, para el establecimiento de su estructura jerárquica, sus regímenes de disciplina, de cumplimiento de responsabilidades y tareas, y de servicios, así como para la instrumentación de las normas de ingreso, educación, capacitación, profesionalización, ascensos y prestaciones, que podrán estar homologados en lo conducente, a las disposiciones aplicables en el ámbito de la Fuerza Armada permanente."



contienen supuestos jurídicos en donde realizan funciones de apoyo a las autoridades de seguridad pública ordinarias.

273. Por ejemplo, en el artículo 1o., párrafo primero, de la Ley de Nacional sobre el Uso de la Fuerza, dispone su aplicación en toda la República a las autoridades que la apliquen dentro de sus funciones, lo que incluye a la Fuerza Armada permanente cuando realiza funciones de seguridad pública.⁷⁸

274. En el mismo sentido, en el precepto 19 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones precisamente regula la aplicación de las disposiciones de esa norma a las autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública.⁷⁹

275. Esto revela que el propio legislador ha incluido en un paquete normativo la suma de funciones específicas que las autoridades militares deben realizar cuando intervengan en tareas de seguridad pública, por lo que no era exigible al titular del Poder Ejecutivo que desarrollara cada uno de los conceptos a que se refiere el **artículo quinto transitorio** antes señalado para considerar que el acuerdo impugnado cuenta con la suficiente fundamentación y motivación.

276. Ahora, los **fundamentos** de la **intervención militar autorizada por el Legislativo** y que materializó el titular del Poder Ejecutivo, los cuales están contenidos en la referida disposición constitucional transitoria, abarcan los siguientes puntos:

- **Un objetivo específico**

277. Que la participación de las fuerzas castrenses en las labores de seguridad pública se deben decretar mientras la Guardia Nacional encargada de esa función civil desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

⁷⁸ **"Artículo 1.** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de interés social y de observancia general en todo el territorio nacional; tienen como fin regular el uso de la fuerza que ejercen las instituciones de seguridad pública del Estado, así como de **la Fuerza Armada permanente cuando actúe en tareas de seguridad pública.**"

⁷⁹ **"Artículo 19.** Cuando la detención **se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública**, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley."



278. El **acuerdo impugnado** delimita esa intervención para cumplir con ese objetivo que justifica la intervención militar en esas tareas para garantizar la seguridad pública en el país como un deber primario a cargo del Estado durante el periodo de implementación de la Guardia Nacional, **como se justificó en los considerandos de ese Acuerdo Ejecutivo.**

• **Intervención militar delimitada a un plazo fijo**

279. El plazo durante el cual intervendrá la Fuerza Armada permanente en las tareas civiles de seguridad pública encomendadas a la Guardia Nacional, está perfectamente acotado en el **acuerdo impugnado** al contenido del referido **artículo quinto transitorio**, pues la participación militar no puede exceder del plazo de cinco años contado a partir de la publicación de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

• **Intervención militar extraordinaria**

280. Como se estableció anteriormente, la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad pública debe caracterizarse por ser **excepcional.**

281. El contenido del artículo 129 de la Constitución permite afirmar que la regla general es que la autoridad militar, entendida como la Fuerza Armada permanente, únicamente podrá desempeñar funciones relacionadas con la disciplina militar, no así aquellas relacionadas con la seguridad pública en las cuales **su utilización está prohibida.**

282. Una cláusula permisiva en ese sentido dentro del texto constitucional debe condicionarse al cumplimiento de determinadas exigencias que la justifiquen, **siempre que cumplan con un estándar constitucional óptimo**, como lo ha desarrollado la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

283. Dentro de esa doctrina, ha establecido los siguientes **lineamientos** a partir de los cuales las Fuerzas Armadas del país pueden participar en labores relacionadas con seguridad pública:



- a) Acatando órdenes del presidente de la República, para lo cual deberá fundar y motivar una decisión de tanta trascendencia.
- b) A solicitud expresa, fundada y motivada de las autoridades civiles.
- c) Que sus labores de apoyo se encuentren subordinadas a las autoridades civiles.
- d) Debe respetarse el principio de legalidad, esto es, no rebasar las facultades que las leyes les confieren.
- e) Se produzca una situación que haga temer fundadamente por sus características que, de no enfrentarse de inmediato, sería inminente precipitarse en alguna situación urgente, como una perturbación grave a la paz pública o cuando se ponga en importante peligro la seguridad pública.
- f) Debe cuidarse escrupulosamente que se respeten los derechos humanos, estableciendo, incluso, a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado.⁸⁰

⁸⁰ "SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA EN EL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, NO VIOLA EL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL."

"EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)."

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. PUEDEN ACTUAR ACATANDO ÓRDENES DEL PRESIDENTE, CON ESCRITO RESPETO A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, CUANDO SIN LLEGARSE A SITUACIONES QUE REQUIERAN LA SUSPENSIÓN DE AQUÉLLAS, HAGAN TEMER, FUNDADAMENTE, QUE DE NO ENFRENTARSE DE INMEDIATO SERÍA INMINENTE CAER EN CONDICIONES GRAVES QUE OBLIGARÍAN A DECRETARLA."

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. SI BIEN PUEDEN PARTICIPAR EN ACCIONES CIVILES EN FAVOR DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, EN SITUACIONES EN QUE NO SE REQUIERA SUSPENDER LAS GARANTÍAS, ELLO DEBE OBEDECER A LA SOLICITUD EXPRESA DE LAS AUTORIDADES CIVILES A LAS QUE DEBERÁN ESTAR SUJETOS, CON ESCRITO ACATAMIENTO A LA CONSTITUCIÓN Y A LAS LEYES."

"EJÉRCITO, FUERZA AÉREA Y ARMADA. LA DETERMINACIÓN DE CUÁLES SON SUS FUNCIONES, EXIGE EL ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LA CONSTITUCIÓN Y, POR LO MISMO, LA COMPRESIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, CONFORME AL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE."



284. No cabe duda de que las anteriores circunstancias justifican de manera **excepcional** la intervención de las fuerzas militares para controlar una situación que afecte gravemente la estabilidad social o del propio Estado.

285. Lo que es concordante con el estándar fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que cuando excepcionalmente intervengan en tareas de seguridad, la participación de las Fuerzas Armadas debe ser extraordinaria, de manera que toda intervención se encuentre justificada y resulte excepcional, temporal y restringida a lo estrictamente necesario atendiendo a las circunstancias del caso.⁸¹

286. Un análisis comparativo entre el estándar establecido en el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el **acuerdo impugnado** permite concluir que el presidente de la República cumplió con su tarea de respetar la **excepcionalidad** de la intervención militar.

287. Esto, pues acató el contenido constitucional expresado en la disposición transitoria en donde el Poder Legislativo acotó el caso extraordinario de la participación de las Fuerzas Armadas **para garantizar la seguridad pública mientras lo requiera la Guardia Nacional**, es decir, en tanto esta institución civil desarrolla su estructura, capacidades, y logra consolidar su implementación territorial, pero además, **durante un periodo máximo de duración** supeditado a la emisión de la reforma constitucional de dos mil diecinueve que corresponde con la voluntad del legislador constitucional.

Jurisprudencias P./J. 39/2000, P./J. 38/2000, P./J. 37/2000, P./J. 36/2000 y P./J. 34/2000. Registros 192079, 192080, 192081, 192082 y 192084. Pleno SCJN. Acción de inconstitucionalidad 1/96. 5 de marzo de 1996. Once votos. Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón.

⁸¹ Corte IDH. Serie C. No. 220. *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Párrafo 86.

Ver también Corte IDH. Serie C. No. 150. *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de junio de 2006. Párrafo 78.

Cfr. Comisión IDH. Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 57, 31 de diciembre de 2009, párrafo 105.



288. En suma, el acuerdo impugnado no genera una vocación de permanencia absolutamente inamovible, sino que su temporalidad está acotada por su propio contenido y la norma constitucional del quinto transitorio de donde dimana como disposición abstracta, general, impersonal y delimitada a las funciones que expresamente determinó el presidente de la República a partir de la habilitación constitucional que le fue otorgada para la obtención de un fin específico que es la consolidación de la Guardia Nacional, sin exceder los parámetros fijados en los artículos **tercero, quinto y sexto transitorios** de la reforma constitucional de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional.

289. Es por ello que el fundamento sobre que la intervención sea **extraordinaria** se encuentra suficientemente cumplida en los **considerandos** y en el artículo **primero del acuerdo impugnado**.

• **Participación militar subordinada y complementaria**

290. Estos elementos suponen una intervención de las fuerzas militares en las funciones de las autoridades civiles, específicamente de la Guardia Nacional. **La subordinación significa que los elementos castrenses actuarán bajo el mando y dirección de esa autoridad civil.**

291. Este fundamento delimita una función coordinada sólo en cuanto al ejercicio material de la atribución asignada, pero **no respecto del empleo del mando, el cual siempre debe efectuarse por la autoridad civil.** En este caso, de la Guardia Nacional.

292. No sólo eso, la **complementariedad también genera la condición de que la tarea en materia de seguridad pública sea efectuada para suplir las deficiencias en alguna función que ya desarrollen las autoridades de seguridad pública.**

293. Por ello, estas condiciones exigen de una precisión específica sobre quiénes serán las autoridades civiles que dirigirán las funciones de las fuerzas militares y que les sean asignadas tareas que no realicen de manera exclusiva, sino como apoyo para favorecer esas labores.



294. Esto quiere decir que **la Fuerza Armada permanente no tendrá a cargo labores exclusivas de seguridad pública**, sino que actuará de manera coordinada con las autoridades civiles para lograr los objetivos de estas últimas.

295. El elemento de **subordinación** de la actuación de la Fuerza Armada permanente se encuentra debidamente cumplido en el **acto ejecutivo impugnado**, puesto que en su artículo **cuarto** dispone una instrucción al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina **para definir la forma en que las fuerzas militares complementarán la función de la Guardia Nacional**.

296. Lo **complementario** se encuentra en el propio artículo **segundo** del acuerdo controvertido que dispone que la Fuerza Armada permanente apoyará las tareas de seguridad pública que le asignen, esto es, que será la autoridad civil la que le convocará e indicará cuál o cuáles tareas requiere que despliegue dentro de las autorizadas en el precepto 9 de la Ley de la Guardia Nacional. Es decir, **para la práctica de tareas encomendadas exclusivamente a la autoridad civil**.

• **Intervención militar regulada**

297. Este fundamento exige que la participación de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento del orden público interno y la seguridad ciudadana debe estar **prevista en mecanismos legales** que normen la función complementaria.

298. La facultad prevista en el **artículo quinto transitorio** exige que queden claras las normas que regirán las funciones de la Fuerza Armada permanente.

299. En este caso, el fundamento de la **intervención militar regulada** se encuentra adecuadamente prevista en el **acuerdo impugnado** en donde no sólo se justifica en el **artículo quinto transitorio** de la antes mencionada reforma constitucional de dos mil diecinueve, sino que se establecen las disposiciones que regirán las funciones de las autoridades militares en tareas de seguridad pública.

300. Al respecto, el artículo **segundo** del acto ejecutivo impugnado dispone que la participación de la autoridad militar deberá sujetarse a las funciones



previstas para la autoridad civil en las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que señalan lo siguiente:

Ley de la Guardia Nacional

"Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

"I. Prevenir la comisión de delitos y las faltas administrativas que determine la legislación aplicable;

"II. Salvaguardar la integridad de las personas y de su patrimonio; garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz social, así como prevenir la comisión de delitos en:

"a) Las zonas fronterizas y en la tierra firme de los litorales, la parte perteneciente al país de los pasos y puentes limítrofes, aduanas, recintos fiscales, con excepción de los marítimos, secciones aduaneras, garitas, puntos de revisión aduaneros, los centros de supervisión y control migratorio, las carreteras federales, las vías férreas, los aeropuertos, el espacio aéreo y los medios de transporte que operen en las vías generales de comunicación, así como sus servicios auxiliares;

"b) La Guardia Nacional actuará en aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas o puntos de revisión aduaneros, en auxilio y coordinación con las autoridades responsables en materia fiscal, naval o de migración, en los términos de la presente Ley y las demás disposiciones aplicables;

"c) Los parques nacionales, las instalaciones hidráulicas y vasos de las presas, los embalses de los lagos y los cauces de los ríos;

"d) Los espacios urbanos considerados como zonas federales, así como en los inmuebles, instalaciones y servicios de las dependencias y entidades de la Federación;



"e) Todos aquellos lugares, zonas o espacios del territorio nacional sujetos a la jurisdicción federal, así como las instalaciones estratégicas, conforme a lo establecido por las leyes respectivas, y

"f) En todo el territorio nacional, en el ámbito de su competencia; en las zonas turísticas deberán establecerse protocolos especializados para su actuación;

"...

"IX. Informar a la persona, al momento de su detención, sobre los derechos que en su favor establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"X. Poner a disposición de las autoridades competentes, sin demora, a personas y bienes en los casos en que, por motivo de sus funciones, practique alguna detención o lleve a cabo algún aseguramiento de bienes, observando en todo momento el cumplimiento de los plazos establecidos en las disposiciones constitucionales y legales que resulten aplicables;

"...

"XIII. Realizar la detención de personas y el aseguramiento de bienes relacionados con hechos delictivos;

"XIV. Efectuar las detenciones conforme a lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

"XV. Realizar el registro inmediato de la detención de las personas, en los términos señalados en la ley de la materia;

"XVI. Preservar el lugar de los hechos o del hallazgo, la integridad de los indicios, huellas o vestigios, así como los instrumentos, objetos o productos del delito, dando aviso de inmediato al Ministerio Público. Al efecto, la Guardia Nacional contará con unidades facultadas para el procesamiento del lugar de



los hechos, de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos correspondientes;

" ...

"**XXV.** Colaborar con otras autoridades federales en funciones de vigilancia, verificación e inspección que tengan conferidas por disposición de otras leyes;

" ...

"**XXVII.** Colaborar, cuando sea formalmente requerida, de conformidad con los ordenamientos constitucionales, legales y convenios aplicables, con las autoridades locales y municipales competentes, en la protección de la integridad física de las personas y en la preservación de sus bienes, en situaciones de peligro, cuando se vean amenazadas por situaciones que impliquen violencia o riesgo inminente; prevenir la comisión de delitos, así como garantizar, mantener y restablecer la paz y el orden públicos;

"**XXVIII.** Participar con otras autoridades federales, locales o municipales en operativos conjuntos que se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en la legislación relativa al Sistema Nacional de Seguridad Pública;

" ...

"**XXXIV.** Colaborar, a solicitud de las autoridades competentes, con los servicios de protección civil en casos de calamidades, situaciones de alto riesgo o desastres por causas naturales."

301. Dicho precepto se comprende a partir de una lectura conjunta con el artículo **tercero** del mismo acuerdo, en donde se precisa que tales labores realizarán sus labores respetando los derechos humanos regulados por el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a las reglas que establece la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza.

302. Esto significa que los elementos castrenses deberán regular sus funciones con base en la actividad que las autoridades civiles desarrollan dentro



de las funciones de seguridad pública, por lo que deberán regirse conforme a las disposiciones legales aplicables para impedir que las operaciones militares produzcan escenarios de uso excesivo o letal de la fuerza durante su intervención para garantizar la seguridad de las personas.

303. Como se precisó, la atención al contenido de estos ordenamientos permitirá identificar un marco normativo aplicable sobre el cual ahora las Fuerzas Armadas deben desplegar su intervención, lo cual resulta necesario atendiendo a que la habilitación constitucional respecto de su participación en tareas de seguridad pública exigía de la instrucción, a través del acuerdo impugnado, por parte del presidente de la República para desempeñar esa función.

304. Además, la mención a esas normas en el acuerdo impugnado no es limitativa, sino que se entiende que deberá observarse todo el marco normativo aplicable a la seguridad, por ello, el fundamento sobre la **regulación** de la intervención militar se encuentra debidamente motivada.

305. Cabe precisar que del análisis de las diversas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional, que contienen las funciones de seguridad pública en las que se ha habilitado la intervención de las fuerzas militares, se obtiene que están referidas a los siguientes grandes ámbitos:

a) Prevención de delitos

306. La cual constituye una de las funciones primordiales de la seguridad pública y que tiene aplicación en zonas fronterizas, recintos fiscales, parques nacionales, lugares, zonas o espacios considerados como zonas federales, entre otras.

b) Salvaguarda de la integridad de las personas y su patrimonio

307. Lo cual se erige como una exigencia y una garantía que el Estado debe brindar a todas las personas.

c) En materia de detenciones y aseguramiento de bienes relacionados con la comisión de delitos



308. Las Fuerzas Armadas deben participar no sólo en la detención de las personas a quienes se atribuye la comisión de un delito como lo regula el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸² también significa que deben realizar el registro de esa detención, comunicar los derechos constitucionales que asisten a las personas detenidas y ponerlas inmediatamente a disposición de la autoridad ministerial.

309. De igual forma, deben resguardar el lugar de los hechos y la conservación de los indicios relativos conforme a las reglas establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y los protocolos aplicables.

d) Colaboración con otras autoridades

310. Pueden realizar las siguientes funciones de colaboración: **i)** con autoridades federales la realización de vigilancia, verificación en inspección permitidas en las normas; **ii)** con distintas autoridades en servicios de protección civil, calamidades, alto riesgo o desastres naturales; y, **iii)** con autoridades municipales y locales en situaciones de peligro que impliquen violencia o riesgo para garantizar la protección de las personas, evitar la comisión de delitos y, preservar la paz y el orden públicos.

311. Así, es posible advertir que el cometido de esas tareas específicas se relaciona estrictamente con aquellas actividades policiacas que las autoridades civiles realizan de manera cotidiana, es decir, no se trata de trabajos excepcio-

⁸² Específicamente los párrafos quinto a séptimo de ese precepto señalan lo siguiente:

"Artículo 16. ...

"Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

"En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. ..."



nales, ni diseñados específicamente para que puedan desarrollarlos las fuerzas militares.

312. Dentro de esas actividades, encontramos un catálogo de funciones asociadas con la detención de personas relacionadas con la comisión de delitos, en lo cual, el hecho de que intervengan de manera directa elementos castrenses ante la evidencia de la comisión de un delito no rompe con la lógica del sistema constitucional de detenciones que impera en materia penal.

313. Esto, porque conforme al artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier persona, sea autoridad o no, puede llevar a cabo una detención en flagrancia, de manera que no es relevante que sea ejecutada por elementos castrenses, pues se trata de una función que, de suyo, tiene un fundamento jurídico de carácter constitucional.

314. En el otro gran rubro de las funciones autorizadas a la Fuerza Armada permanente dentro de aquellas que asisten a la Guardia Nacional, es la protección de la ciudadanía, la prevención del delito, el aseguramiento de bienes relacionados con conductas ilícitas, registro de detenciones, lectura de derechos constitucionales a las personas detenidas y colaboraciones específicas con diversas autoridades en aspectos de vigilancia y mantenimiento del orden público, entre otras, las cuales, también constituyen actividades ordinarias de seguridad pública.

315. En efecto, dichas tareas, al ser desarrolladas por elementos castrenses, encuentran una justificación normativa en el **artículo quinto transitorio** de la reforma al artículo 21, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, que encuentra estructura en el **acuerdo impugnado** y el referido precepto 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

316. En ese sentido, la base de la intervención militar no es para desestabilizar el orden constitucional diseñado en materia de detenciones o de prevención del delito, sino que en realidad corresponde a una labor cotidiana en materia de seguridad pública. Así, la autoridad militar realiza una función equivalente a las autoridades civiles en tareas autorizadas dentro de la Ley de la Guardia Nacional, respecto de la cual la actividad operativa y de prevención de delitos



que resulta de la mayor relevancia en esta forma de intervención, se desarrolla dentro del marco establecido en los artículos 16 y 21 de la Constitución.

317. Por esta misma razón, las detenciones que se realicen por elementos militares vinculadas con la comisión de delitos se deben entender efectuadas por autoridades habilitadas dentro del ámbito civil, lo cual justifica la validez de todos los actos desarrollados en ese sentido, a partir de la operatividad del acuerdo impugnado, conforme a las reglas establecidas, entre otros, por el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuerpo normativo que no pierde vigencia ni ámbito de aplicación.

318. Cabe decir que de ninguna manera el desarrollo de esas funciones específicas implica que las fuerzas militares desarrollen tareas distintas a la seguridad pública, pues no inciden en el ámbito, por ejemplo, de la procuración o administración de justicia.

319. Por ello, se trata de funciones particularmente asignadas a elementos castrenses que cuentan con competencia legal para desarrollarlas, lo que además es armónico con el tipo de intervención que la fuerza militar puede desplegar en tareas de seguridad pública de acuerdo con lo resuelto en la citada **acción de inconstitucionalidad 1/96**, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

• Participación militar fiscalizada

320. La participación de las Fuerzas Armadas en tareas ordinarias **debe estar sujeta a revisión y evaluación por órganos competentes, independientes y técnicamente capaces.**

321. Esto es, que mediante esos órganos competentes se vigile la actuación de la Fuerza Armada permanente para con la sociedad **con el propósito de garantizar la adecuada intervención militar en funciones que originalmente no le corresponden.**

322. Del **acuerdo impugnado** se advierte que la intervención de las Fuerzas Armadas no es irrestricta ni sus consecuencias ignoradas, sino que estarán



sujetas a **fiscalización**, como se desprende del punto **quinto**, en relación con los restantes artículos del acto ejecutivo que supeditan la participación militar a las disposiciones que rigen la Guardia Nacional.

323. En relación con este punto, el régimen constitucional transitorio no establece un modelo tasado ni disposiciones específicas que obliguen a un órgano específico a realizar las facultades de fiscalización.

324. La Constitución únicamente establece la obligación de que el despliegue de las actividades de las Fuerzas Armadas en materia de seguridad pública sea sujeto de control. No obstante, de una lectura conjunta de las disposiciones del acuerdo debe llegarse a la conclusión de que, al igual que en el despliegue del ejercicio de sus facultades, los secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, deben coordinarse para llevar a cabo un adecuado ejercicio de fiscalización.

325. Al tratarse de facultades que escapan a las ordinarias, la previsión del punto **quinto** resulta necesaria porque de manera explícita establece que los órganos internos de control correspondientes, entendiéndose los de las secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, no sólo tienen que fiscalizar el ejercicio de las facultades ordinarias, sino también el de las extraordinarias derivadas del régimen transitorio constitucional y del acuerdo impugnado.

326. Esta disposición cumple con el mandato constitucional porque, como ya se dijo, lo que se exige es que las autoridades sean sujetas de control, sin que esta exigencia obligue a crear un órgano distinto a los ya existentes o a que sea un órgano distinto al que ordinariamente revisa su actuar el que asuma esa función. Una lectura comprensiva del referido punto **quinto** permite concluir que cuando se establece que la participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública debe ser fiscalizada "por los órganos competentes", esto únicamente puede significar que dicha función se llevará de manera coordinada por las referidas secretarías, las cuales además, son las que definen los casos y las condiciones a partir de las cuales se despliega el ejercicio de las funciones de las Fuerzas Armadas.



327. Esto no sólo garantiza que exista un verdadero ejercicio de fiscalización, sino que éste sea efectivo y congruente, es decir, el diseño previsto por el Poder Ejecutivo en el acuerdo impugnado permite que sean las propias autoridades que planean y ejecutan el ejercicio de las facultades las que establezcan los mecanismos para fiscalizarlas.

328. Máxime que estos órganos internos de control gozan de autonomía frente a las instituciones de las que son parte.⁸³ En términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Función Pública designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Además, en esta misma fracción se destaca que éstos dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de esta secretaría.

329. Así, en el caso, los órganos internos de control de las secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina están sujetos a las normas y procedimientos previstos en la legislación correspondiente y a los lineamientos de la Secretaría de la Función Pública, la cual para el adecuado ejercicio de sus funciones, está facultada para aplicar las sanciones

⁸³ **Artículo 37.** A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos: ...

"XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado, quienes dependerán jerárquica, funcional y presupuestalmente de la Secretaría de la Función Pública, asimismo, designar y remover a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de los citados órganos internos de control, quienes tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al titular de dicha Secretaría; ...

"XVIII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos de la Administración Pública Federal que puedan constituir responsabilidades administrativas, así como substanciar los procedimientos correspondientes conforme a lo establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por sí, o por conducto de los órganos internos de control que correspondan a cada área de la Administración Pública Federal; para lo cual podrán aplicar las sanciones que correspondan en los casos que no sean de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y, cuando se trate de faltas administrativas graves, ejercer la acción de responsabilidad ante ese Tribunal; así como presentar las denuncias correspondientes ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción y ante otras autoridades competentes, en términos de las disposiciones aplicables."



que correspondan y, en el caso de faltas administrativas graves, a ejercer la acción de responsabilidad ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

330. Por otro lado y, en relación con el combate a la corrupción, el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que los referidos órganos internos de control estarán sujetos, en adición a las leyes correspondientes, a las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública.⁸⁴

331. De esta forma, cuando el punto **quinto** del acuerdo impugnado establece que la participación de las Fuerzas Armadas en las tareas extraordinarias **debe estar sujeta a revisión y evaluación por los órganos correspondientes**, necesariamente involucra a los órganos internos de control de las secretarías respectivas, a la Secretaría de la Función Pública y al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, estas últimas para que funjan como garantes de la autonomía, coordinación y legalidad en la fiscalización exigida constitucionalmente.

332. Además, la **fiscalización** se garantiza mediante el escrutinio parlamentario que estableció que el Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad conferida en ese precepto en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76 de la Constitución Política del País.⁸⁵

⁸⁴ **Artículo 44.** Los órganos internos de control, en ejercicio de su función de auditoría, prevista en la fracción XXIV del artículo 37 de esta Ley, se regirán por las leyes y disposiciones sobre adquisiciones, obra pública, presupuesto, contabilidad, procedimiento administrativo, transparencia y acceso a la información, responsabilidades, combate a la corrupción y otras afines a la materia y por las bases y principios de coordinación que emitan el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y la Secretaría de la Función Pública respecto de dichos asuntos, así como sobre la organización, funcionamiento y supervisión de los sistemas de control interno, mejora de gestión en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y presentación de informes por parte de dichos órganos."

⁸⁵ **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

IV. Analizar y aprobar el informe anual que el Ejecutivo Federal le presente sobre las actividades de la **Guardia Nacional.**"



333. Precisamente el **control parlamentario** implica que el presidente de la República deberá emitir un informe al Senado de la República al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo sobre las actividades de la Guardia Nacional en el año inmediato anterior, como se indica en el **artículo quinto transitorio**, incluso, conforme a su reciente reforma.

334. En dicho informe deberá explicar los nombramientos de las personas asignadas a los distintas coordinaciones territoriales, estatales y regionales, así como el despliegue territorial y número de efectivos de esa institución, los eventos y diligencias en las que se haya intervenido, así como los elementos que fueron sancionados administrativa y penalmente.

335. Asimismo, esa labor implicará informar el número de observaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, motivos y atención brindadas a cada una de ellas, convenios de colaboración suscritos para su efectiva intervención, número de personas fallecidas por el uso de la fuerza, así como la estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación de desempeño.

336. En ese sentido, el Senado de la República no actuará como simple receptor de la información, sino que supone una intervención más amplia, pues podrá requerir datos adicionales para verificar el cumplimiento de los rubros del informe relativo.

337. Con base en lo que delibere, el Senado de la República analizará el informe y en su caso lo aprobará en el mismo periodo ordinario de sesiones en el que se haya presentado.⁸⁶

⁸⁶ Al respecto, los preceptos 96 a 99 de la Ley de la Guardia Nacional vigente en la fecha de emisión del Acuerdo impugnado, literalmente señalan:

Del control parlamentario

"Artículo 96. Al inicio del segundo periodo ordinario de sesiones de cada año legislativo, el Ejecutivo Federal presentará por escrito, ante el Senado de la República, un informe de las actividades desarrolladas por la Guardia Nacional durante el año inmediato anterior."

"Artículo 97. El informe que el Ejecutivo Federal presente al Senado de la República contendrá, al menos, los rubros siguientes:



338. Lo anterior supone una actividad de **fiscalización** efectiva que deriva no sólo de la habilitación constitucional otorgada al presidente de la República, también de la Ley de la Guardia Nacional, la que también es garantizada por el Poder Legislativo a través del Senado de la República.

339. A partir de lo anterior, podemos afirmar que **el acuerdo impugnado cumple con los fundamentos a los que el Poder Legislativo condicionó la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.**

"I. Los nombramientos expedidos para los cargos establecidos en el artículo 21 de esta Ley y las adscripciones realizadas a las personas titulares de las Coordinaciones Territoriales, Estatales y Regionales;

"II. El despliegue territorial de la Guardia Nacional;

"III. El número de efectivos desplegados;

"IV. El número de eventos en los que haya participado personal de la Guardia Nacional, el desglose de aquellos en los que haya hecho uso de la fuerza, especificando los casos en que se utilizaron armas de fuego y en los que se haya determinado exceso en el uso de la misma;

"V. El número de personas detenidas, de objetos, productos o instrumentos de delitos, y el desglose de armas, explosivos, sustancias contempladas en la Ley General de Salud, así como los bienes cuyas categorías prevé el Código Nacional de Procedimientos Penales;

"VI. El número de diligencias ministeriales y judiciales en las que intervino el personal de la Guardia Nacional;

"VII. El número de elementos sancionados disciplinariamente y el desglose de los motivos y clase de las sanciones impuestas;

"VIII. El número de elementos sancionados penalmente y el desglose de los motivos y tipo de penas impuestas;

"IX. El número de recomendaciones en materia de derechos humanos realizadas en relación a las actuaciones de la Guardia Nacional, así como el desglose de sus motivos, la atención que se haya dado a las mismas y, en su caso, el sentido de los informes que emitan la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las equivalentes de las entidades federativas;

"X. Los recursos ejercidos por la Guardia Nacional para el cumplimiento de los convenios de colaboración con las entidades federativas y Municipios;

"XI. El número de los convenios de colaboración suscritos con entidades federativas y Municipios, así como el avance en el cumplimiento de los objetivos establecidos para la Guardia Nacional en los mismos;

"XII. El número de personas fallecidas por el uso de la fuerza; y,

"XIII. La estrategia desplegada para el cumplimiento de los fines de la Guardia Nacional, sus objetivos generales y específicos, así como los resultados obtenidos con base en indicadores de evaluación del desempeño."

Artículo 98. El Senado de la República podrá solicitar al Ejecutivo Federal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del informe, datos adicionales a sus rubros legales, los cuales deberán remitirse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación del requerimiento."

Artículo 99. El Senado de la República analizará y, en su caso, aprobará el informe dentro del mismo período ordinario de sesiones en el que haya sido presentado."



340. Es importante destacar que la excepcionalidad o lo extraordinario de la participación de las Fuerzas Armadas permanentes (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) **se vincula en general con el acuerdo impugnado, pero no en lo particular**, lo cual estará indisolublemente atado a cada operación, intervención, o acción que le encomienden las autoridades civiles.

341. Esto significa que la materialización de **la intervención militar se tendrá caso a caso en donde sea llamada por la autoridad civil** para realizar algún acto preciso que se indique **dentro de los supuestos previstos en las referidas fracciones del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.**

342. En suma, los fundamentos relativos a que la intervención militar en tareas de seguridad pública sea desarrollada de manera **extraordinaria, subordinada, complementaria, fiscalizada y regulada**, no deben desarrollarse sólo a partir del contenido del Acuerdo impugnado, sino en el marco de la propia Ley de la Guardia Nacional, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y de la Ley Nacional del Registro de Detenciones, que complementan toda la autorización dada por el Constituyente.

343. Así, la emisión del **acuerdo reclamado** no sólo es constitucional, sino que es el vehículo para la materialización del mandato, en el sentido de que la Fuerza Armada permanente apoye de manera extraordinaria al cuerpo policial civil que es la Guardia Nacional, pues ninguna otra autoridad tiene la potestad de ordenar al Ejército a realizar actividades de seguridad pública si no es el propio presidente de la República a través de la función que le fue otorgada en la disposición constitucional transitoria antes referida.

• **El acuerdo recurrido respeta el principio de división de poderes, el Pacto Federal, las facultades del Municipio y la confianza legítima pues no causa la irrupción intempestiva de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, sino que se consideran a las autoridades civiles municipales**

344. Es infundado el primer concepto de invalidez en el que el Municipio de Colima argumenta que el acuerdo invade sus facultades municipales para el servicio de seguridad pública, que ha tratado de desarrollar mediante el otorgamiento de certidumbre y confianza en la población para mejorar la conviven-



cia cotidiana, a través de un modelo de justicia cívica y policía de proximidad y, no debe normalizarse la intervención militar en seguridad pública pues existe riesgo de afectación a derechos fundamentales como lo ha documentado la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

345. También es infundado el tercer concepto de invalidez en el que el Municipio de Colima aduce que el acuerdo viola el principio de seguridad en su vertiente de confianza legítima porque los militares realizarán labores de policía incidiendo en la seguridad pública municipal relativa a la preventiva y de tránsito sin tomar consenso con los presidentes municipales que constituyen el nivel de gobierno más cercano a la población, lo que afectó la seguridad jurídica del Municipio al desplegarse de manera intempestiva las Fuerzas Armadas a desarrollar por varios años labores de seguridad pública.

346. Como se puede advertir del contenido del artículo **quinto transitorio** que dio origen al **acuerdo impugnado**, el Constituyente otorgó al presidente de la República la facultad de disponer de la Fuerza Armada permanente para desempeñar tareas de seguridad pública de forma excepcional, dentro de un plazo de cinco años en el que la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.⁸⁷

347. Es decir, la norma transitoria en comento no resguardó la facultad de emitir una normativa relacionada con la participación de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, sino que otorgó esa facultad excepcional al presidente de la República mientras la Guardia Nacional implementa los elementos logísticos necesarios para su funcionamiento.

348. Desde la iniciativa de reforma presentada por la Cámara de Diputados y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, se sostuvo que la fuerza

⁸⁷ **Quinto.** Durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, en tanto la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, el Presidente de la República podrá disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

"El Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de la facultad anterior en la presentación del informe a que se hace referencia en la fracción IV del artículo 76."



armada permanente colaboraría con la integración de la Guardia Nacional, tanto en la aportación de personal inicial, como en las labores de formación del cuerpo policial resultante sujeto al mando civil.

349. La condición de **excepcionalidad** referida proviene precisamente del artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del que se reitera que dispone que en tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar,⁸⁸ cuya lectura en contrario sentido implica **reconocer la prohibición constitucional** de que las Fuerzas Armadas desempeñen tareas de seguridad pública porque esas labores corresponden a las autoridades civiles.

350. Si la voluntad del Constituyente hubiera sido que el Poder Legislativo prescribiera una legislación para regular de forma ordinaria la participación de la Fuerza Armada permanente en funciones de seguridad pública **habría efectuado argumentaciones específicas sobre ese punto que guardarán relación con la prohibición constitucional mencionada, incluso pudo generar una obligación legislativa expresa en ese sentido.**

351. Por lo anterior, esta Suprema Corte considera que el artículo **quinto transitorio** constituyó una **facultad explícita y excepcional** al presidente de la República para que condicionada a determinados fundamentos pudiera hacer uso temporal de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública.

352. La facultad otorgada al presidente de la República implica que **pueda** disponer de las fuerzas castrenses de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, dentro de los cinco años posteriores a la emisión del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, mientras esta institución civil desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

⁸⁸ "**Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



353. En ese sentido, la facultad otorgada por el Constituyente es potestativa, pero no obligatoria, lo que robustece la cuestión de excepcionalidad referida, para lo cual deberá tomar en consideración los **parámetros o fundamentos establecidos en el mismo transitorio** relacionados con la temporalidad y de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

354. Por ello, también es desacertado considerar que mediante el acuerdo se invaden las facultades municipales en materia de seguridad pública, porque el artículo 115, fracción III, inciso h),⁸⁹ de la Constitución Política del País señala que le corresponde a los Municipios prestar el servicio de seguridad pública en términos del artículo 21 constitucional.⁹⁰

355. Al respecto, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública constituye un ordenamiento normativo de orden público, interés social y de observancia general en el territorio nacional, cuyo objeto es el de reglamentar el ar-

⁸⁹ **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: ...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito."

⁹⁰ **Artículo 21.** La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

[párrafo noveno:]

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

[párrafo décimo:]

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas: ..."



título 21 de la Constitución Política del País en materia de seguridad pública, de conformidad con lo que dispone su artículo 1o.⁹¹

356. Por un lado, regula la integración, organización y funcionamiento del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública y, en lo que interesa para el presente asunto, establece la **distribución de competencias y las bases de coordinación** entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios en materia de seguridad pública.

357. En el mismo tenor, el artículo 115, fracciones III, inciso h) y VII, de la Constitución Política del País, establece que entre las funciones y servicios públicos cuya prestación se adjudica a los Municipios, se encuentra la seguridad pública; en este sentido, la policía preventiva estará al mando del presidente municipal, salvo las excepciones que la misma fracción VII establece en sus párrafos primero y segundo.

358. Así y, en concordancia con lo expuesto en apartados previos, la seguridad pública es una función a cargo de las autoridades municipales, estatales y federales, en pleno respeto al sistema de distribución de competencias y cuya realización se despliega de manera coordinada, en términos del artículo 21 de la Constitución Política del País.

359. Tal artículo 21 constitucional dispone, en su noveno párrafo, que la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así

⁹¹ **"Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Seguridad Pública y tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en esta materia.

"Sus disposiciones son de orden público e interés social y de observancia general en todo el territorio nacional."



como la sanción de las infracciones administrativas, en las respectivas competencias que la propia Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

360. Asimismo, el décimo párrafo del artículo 21 constitucional establece que las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

361. Como se aprecia, la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quienes deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

362. En ese orden de ideas, como se aprecia del análisis conjunto de los artículos 39, 40, 41 y 21 de la Constitución Política del País, la seguridad pública no es una atribución exclusiva de alguno de los niveles de gobierno, sino una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, quienes deberán coordinarse entre sí.

363. Por tanto, es claro que el acuerdo no invade las facultades municipales en materia de seguridad pública.

364. Lo cierto es que el Constituyente, mediante el quinto transitorio, **facultó expresamente al presidente de la República** para hacer uso de las fuerzas castrenses en tareas de seguridad pública dentro de un plazo perentorio a partir de **determinados fundamentos que justifican esa excepcionalidad** y que son compatibles con la doctrina constitucional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

365. El propio Poder Legislativo, a través del artículo quinto transitorio de reforma constitucional de dos mil diecinueve **facultó al presidente de la Repú-**



blica a implementar dicho régimen transicional, quien, en cumplimiento a ello, **materializó mediante el acuerdo impugnado, que es general, abstracto e impersonal** y, para ello se ciñó a lo expresamente señalado en el citado **artículo quinto transitorio** constitucional.

366. Así, contrario a lo argumentado por el Municipio de Colima, con el acuerdo controvertido no se pone de manifiesto la actualización de las transgresiones que alega. Por el contrario, se aprecia la sujeción del Ejecutivo Federal a los lineamientos previstos en el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional señalada, de manera que **no se materializa una vulneración al principio de división de poderes**, toda vez que:

- No se aprecia que se **subordine** al Municipio ya que no contiene mandato en ese sentido.

- No implica **dependencia** del Municipio respecto al Ejecutivo, pues lo que contiene el acuerdo no incide en el ámbito interno del Municipio ni le impide tomar decisiones o actúe de manera autónoma.

- No se concreta una **intromisión** porque el Poder Ejecutivo no interfiere en una cuestión propia del Municipio, sino que incluso, la redacción misma del acuerdo permite advertir que se apegó a las palabras y conceptos que el Constituyente plasmó en el artículo **quinto transitorio** de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación. El Municipio queda en plena libertad de prestar el servicio de seguridad pública en términos del artículo 115, fracción III, inciso h), en relación con el numeral 21, ambos de la Constitución Política del País.

367. Por ello, **tampoco estamos en presencia de una restricción a derechos humanos que deba contenerse en una norma** como lo refiere el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues se trata de una habilitación constitucional transitoria expresa que está sujeta a determinados fundamentos que cumplen con los estándares nacionales e internacionales de excepcionalidad para garantizar la seguridad pública del país a través del apoyo de sus Fuerzas Armadas.



368. Con base en lo anterior, se concluye que **la emisión del acuerdo impugnado no vulnera el principio de división de poderes, ni la autonomía municipal.**

- **El acuerdo impugnado no vulnera la idoneidad de la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública autorizada por el Poder Constituyente**

369. **Es infundado el séptimo concepto de invalidez** en el que el Municipio argumenta que el acuerdo viola los principios de seguridad pública al permitir la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública y normaliza su participación.

370. Asimismo, no pasa inadvertido que gran parte de la argumentación del Municipio de Colima promovente se hace derivar del escrutinio de la idoneidad o pertinencia de la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, sin embargo, esos planteamientos resultan igualmente **infundados.**

371. Como expresamos previamente, el **acuerdo impugnado** sólo ejecutó la decisión del Poder Constituyente y proveyó en la esfera de la administración a su cargo la exacta observancia del texto constitucional, como se comprueba del siguiente escrutinio general:

- **Asidero constitucional.** El acuerdo impugnado reproduce el contenido sustancial de los **artículos quinto y sexto** del decreto de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve sobre la reforma en materia de Guardia Nacional y, respeta el actual contenido del artículo quinto transitorio, conforme a su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

- **División funcional de atribuciones.** No se vulnera este principio porque el artículo **quinto transitorio** del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve, incluso, conforme a su contenido vigente, faculta expresamente al presidente de la República para *disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.* Se trata de una orden ejecutiva que no invade las facultades legislativas del Congreso de la Unión.



• **Facultades ejecutivas.** El presidente de la República ejerció la atribución otorgada por el órgano reformador de la Constitución mediante el citado artículo **quinto transitorio**, en término de la facultad ejecutiva prevista en el artículo 89, fracción I, constitucional. Además, el acuerdo coincide con los siguientes lineamientos de la reforma citada, sin que los modifique, adicione ni restrinja:

• **Objeto.** Intervención de Fuerza Armada permanente en las tareas de seguridad que corresponden a la Guardia Nacional mientras que la última desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

• **Temporalidad.** Hasta por cinco años siguientes al inicio de vigencia de la reforma.

• **Principios rectores.** La intervención habrá de ser extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

• **Condiciones de implementación.** Las Secretarías Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa y, Marina deben coordinarse para definir las actividades que desarrollará la Fuerza Armada permanente.

• **Alcances del Acuerdo impugnado frente a la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.** Los artículos segundo, tercero y quinto del acuerdo no exceden los lineamientos de la reforma indicada, pues:

• El artículo segundo **remite** a la Ley de la Guardia Nacional para especificar las funciones que desempeñará la Fuerza Armada permanente.⁹²

• El artículo tercero **reitera el condicionamiento** de la actividad de la Fuerza Armada permanente a la estricta observancia y respeto a los derechos humanos

⁹² "**Segundo.** La Fuerza Armada permanente, en el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública a que se refiere el presente Acuerdo, realizará las funciones que se le asignen conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional."



(en términos de la Constitución Política del País, de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y de los demás ordenamientos en la materia).⁹³

• El artículo quinto transitorio de la citada reforma constitucional de dos mil diecinueve, **sujeta** la coadyuvancia de la Fuerza Armada permanente a la supervisión de órganos de control interno (*de la dependencia que corresponda*).⁹⁴

372. En ese sentido, debe recordarse que la posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no es una mera decisión unilateral del presidente de la República, sino que **dimana de la voluntad popular representada en el Poder Legislativo**, pues encuentra su génesis en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de manera más próxima en la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, que por cierto, su iniciativa se generó en la Cámara de Diputados y la aprobaron ambas Cámaras, así como de las Legislaturas de los Estados.

373. En tal iniciativa dimanada de la Cámara de Diputados se apuntó que en la crisis de violencia e inseguridad prevalente es evidente que el Estado no puede asegurar el cumplimiento de la legalidad ni reconstruir la paz sin el concurso de los institutos armados. El retiro de los soldados y marinos de las tareas de seguridad pública colocaría a diversas regiones y a sus habitantes en una total indefensión ante la criminalidad organizada.

374. Además, la habilitación constitucional se aprecia reforzada con el contenido del artículo quinto transitorio, en su actual redacción, derivado de la reforma de dieciocho de noviembre de dos mil veintidós.

375. La posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública también encuentra asidero en la Estrategia Nacional de Se-

⁹³ **Tercero.** En el apoyo en el desempeño de las tareas de seguridad pública, la Fuerza Armada permanente se regirá en todo momento por la estricta observancia y respeto a los derechos humanos, en términos del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y observará la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y demás ordenamientos en la materia."

⁹⁴ **Quinto.** Las tareas que realice la Fuerza Armada permanente en cumplimiento del presente instrumento, estarán bajo la supervisión y control del órgano interno de control de la dependencia que corresponda."



guridad Pública, que no es elegida libremente por el presidente de la República, sino que de conformidad con el artículo 76, fracción XI, constitucional,⁹⁵ la aprobó el Senado de la República y en consecuencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de mayo de dos mil diecinueve.

376. En tal **Estrategia Nacional de Seguridad Pública** aprobada por el Senado, **se anticipó la participación de las Fuerzas Armadas en la construcción de la paz por medio de un papel protagónico en la formación, estructuración y capacitación de la Guardia Nacional.** Tal reorientación –señala el documento–, estrechará los lazos entre los militares y la población y, permitirá emplear todo el potencial de los institutos castrenses desde la informática y la ingeniería hasta la cartografía, pasando por la industria militar y naval en el desarrollo económico nacional y sentará un precedente de gran trascendencia mundial.

377. También en el **Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024**, aprobado por la Cámara de Diputados con fundamento en el artículo 74, fracción VII, constitucional,⁹⁶ publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de julio de dos mil diecinueve, se señaló que ante la carencia de una corporación nacional de policía profesional y capaz de afrontar el desafío de la inseguridad y la violencia, **es necesario seguir disponiendo de las instituciones castrenses en la preservación y recuperación de la seguridad pública y el combate a la delincuencia, en tanto se completa la formación de la Guardia Nacional.**

378. Como se constata con los propios antecedentes del acuerdo controvertido, la posibilidad de intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública no es novedosa, **ni se trata de una decisión unilateral del presidente de la República**, por el contrario, encuentra aprobación por parte de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, de **la de Senadores al aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad** y, de **la de Diputados al aceptar el Plan**

⁹⁵ **Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado: ...

XI. Analizar y aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, en el plazo que disponga la ley, previa comparecencia del titular de la secretaría del ramo. En caso de que el Senado no se pronuncie en dicho plazo, ésta se entenderá aprobada."

⁹⁶ **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: ...

VII. Aprobar el Plan Nacional de Desarrollo en el plazo que disponga la ley. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie en dicho plazo, el Plan se entenderá aprobado."



Nacional de Desarrollo. Incluso de ambas Cámaras y de las Legislaturas de los Estados al deliberar la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.

379. Esa participación de las Fuerzas Armadas estaba vinculada a la acción ejecutiva de emitir el acto correspondiente ante la indicación plasmada por el Constituyente permanente en el **artículo quinto transitorio** de la referida reforma constitucional en materia de Guardia Nacional y, así conducir a la materialización de la disposición de origen legislativo.

380. Además, la mera posibilidad de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad, por sí misma no resulta inconstitucional ni inconveniente, siempre que cumpla con determinadas exigencias, pues no debe olvidarse que esta Suprema Corte ha examinado en varias ocasiones esa cuestión, como lo es, al resolver la antes citada **acción de inconstitucionalidad 1/96**,⁹⁷ en la que el Pleno explicó que la interpretación histórica y teleológica del artículo 129 constitucional⁹⁸ –cuya redacción no se ha modificado desde su texto original– no llevaba a la conclusión de que el Ejército no pueda actuar en auxilio de las autoridades civiles y de restringir el concepto de disciplina militar a actividades que no trasciendan de los cuarteles.

381. El Pleno acotó que la intención del legislador Constituyente se dirigió a establecer que cuando se invoque la necesidad de contar con el apoyo de la fuerza militar ésta pueda actuar en apoyo de las autoridades civiles.

⁹⁷ La acción de inconstitucionalidad 1/96, promovida por varios miembros de la Quincuagésima Sexta Legislatura de la Cámara de Diputados en contra del artículo 12, fracciones III y IV, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de diciembre de mil novecientos noventa y cinco; la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón (ponente), Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Ministra Sánchez Cordero, Ministro Silva Meza y Ministro presidente Aguinaco Alemán.

⁹⁸ **"Artículo 129.** En tiempo de paz, ninguna autoridad militar puede ejercer más funciones que las que tengan exacta conexión con la disciplina militar. Solamente habrá Comandancias Militares fijas y permanentes en los castillos, fortalezas y almacenes que dependan inmediatamente del Gobierno de la Unión; o en los campamentos, cuarteles o depósitos que, fuera de las poblaciones, estableciere para la estación de las tropas."



382. En tiempo de paz los militares pueden auxiliar o apoyar a las autoridades civiles, a petición expresa de ellas y sin usurpar su esfera de competencia.

383. En esa **acción de inconstitucionalidad 1/96**, el Pleno literalmente expresó lo siguiente:

"Por estas razones, las fuerzas armadas constitucionalmente están facultadas para actuar, acatando órdenes del presidente de la República, bajo su más estricta responsabilidad, cuando, sin llegar a los extremos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier caso que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se produzca una situación que haga temer fundamentamente por sus características, que de no enfrentarse de inmediato por las fuerzas armadas, sería inminente precipitarse en alguna o todas esas graves situaciones. En este supuesto al no decretarse la suspensión de garantías, ante alternativas viables de solucionar pacíficamente los conflictos o que por no llegar éstos a la gravedad que supone el texto constitucional y, por algún motivo se prevea que podrán controlarse con rapidez, se deberá cuidar escrupulosamente que se respeten las garantías individuales estableciendo, incluso a través de los organismos competentes, una estrecha vigilancia para que se actúe del modo especificado. Suspender las garantías, puede propiciar afectación a los gobernados en los valores inapreciables de la vida y de la libertad, lo que notoriamente es contrario a la comunidad y a la justificación de la intervención de las fuerzas armadas que es, precisamente, servirlos. De ahí que, dentro de lo posible, deba evitarse caer en ese extremo y propiciar medidas que hagan posible superar la situación aun con el auxilio de las fuerzas armadas, pero sujetas al respeto absoluto a las garantías individuales y con sujeción a las autoridades civiles."

384. Del referido precedente derivó, entre otras, la jurisprudencia P./J. 38/2000, de título: "EJÉRCITO, ARMADA Y FUERZA AÉREA. SU PARTICIPACIÓN EN AUXILIO DE LAS AUTORIDADES CIVILES ES CONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN)."⁹⁹

⁹⁹ La jurisprudencia P./J. 38/2000 derivada de la acción de inconstitucionalidad 1/96, resuelta por el Pleno en la sesión correspondiente al cinco de marzo de mil novecientos noventa y seis por unanimidad de once votos, se encuentra publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 549, registro digital: 192080.



385. También al resolver la **acción de inconstitucionalidad 6/2018** y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018,¹⁰⁰ el Tribunal Pleno estableció que de la interpretación de los artículos 21, 89 y 129 constitucionales, se puede reconocer que hay ciertos casos en que las Fuerzas Armadas pueden intervenir en seguridad pública, pero de manera excepcional, en auxilio de las autoridades civiles y de forma temporal.

386. Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación destacó que, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el uso de fuerzas militares se permite para atender problemas de seguridad ciudadana, siempre y cuando siga una lógica de última opción y se encuentre limitada por ciertos parámetros.

387. En este sentido, el Pleno explicó que **el Estado Mexicano puede contar con una fuerza policial bajo mando civil que puede apoyarse en las capacidades de las actuales instancias militares.** No es la naturaleza o entrenamiento de un militar lo que limita su actuación en la vida diaria de un Estado democrático, **sino las atribuciones que le son encomendadas y su finalidad.**

388. En el caso, el acuerdo controvertido, si bien es vehículo para materializar la decisión proveniente de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, **no implica por sí solo esa materialización,** sino que el presidente de la República únicamente instruyó a sus subordinados a coordinarse para la observancia del mandato del Constituyente y asistir cuando excepcionalmente se requiera, en las labores de la Guardia Nacional que es el cuerpo policial civil federal.

¹⁰⁰ La acción de acción de inconstitucionalidad 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 la resolvió este Tribunal Pleno en la sesión correspondiente al quince de noviembre de dos mil dieciocho por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con precisiones, Franco González Salas con precisiones, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, Ministra Piña Hernández con precisiones, Ministros Medina Mora I. (encargado del engrose) con precisiones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con precisiones, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su tema A, denominado: "CUESTIONAMIENTOS A LA LEY DE SEGURIDAD INTERIOR EN SU INTEGRIDAD", en su tema A.1. denominado "Competencia constitucional del Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad interior", consistente en determinar que el Congreso de la Unión no es competente para legislar en materia de seguridad interior. El Ministro Pardo Rebollo (ponente) votó en contra. La Ministra Luna Ramos se ausentó durante esta votación.



389. Incluso, les ordenó de manera expresa que la intervención que se requiriera fuera de manera **extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.**

390. El respeto o quebranto a los lineamientos dados por el Congreso de la Unión y el presidente de la República tendrá que examinarse cuando las autoridades civiles materialicen la posibilidad reconocida por el legislador y, por indicaciones propias del titular del Ejecutivo Federal tendrán que ceñirse a que la participación sea extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

391. De no cumplirse lo anterior, será la materialización lo que quebrante el sistema constitucional y no propiamente el acuerdo que reconoce esa posibilidad de intervención y ordena ajustarse a los lineamientos constitucionales y como se ha visto, también convencionales.

392. Por ello, no corresponde en esta instancia examinar la regularidad constitucional de la participación en específico de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública que debe ceñirse al principio de último recurso, pues el acuerdo controvertido no materializa alguna intervención en particular.

393. Como se constata del acuerdo impugnado en confronta con las fuentes constitucionales que le dan pauta (artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación), es patente que fue emitido con base en tales lineamientos, **sin que corresponda, se insiste, en esta instancia examinar la regularidad constitucional de la intervención específica de las Fuerzas Armadas en las tareas de seguridad pública.**

394. Lo anterior, por las siguientes razones fundamentales: **la primera**, consistente en que el acuerdo controvertido refleja el contenido de la reforma constitucional de dos mil diecinueve y aquélla no es materia de escrutinio judicial mediante el presente asunto. **La segunda**, porque en todo caso la instrumentación legal de la Guardia Nacional y, por ende, los lineamientos legales de la



operación de ese cuerpo policial civil y su asistencia por parte de las Fuerzas Armadas fue materia de análisis en la **acción de inconstitucionalidad 62/2019**.¹⁰¹

395. Al respecto se precisa que **tampoco se pone de manifiesto que con el acuerdo controvertido se normalice la militarización y se renuncie a la formación de una Guardia Nacional.**

396. Como se ha explicado, el acuerdo controvertido es un reflejo de lo determinado por el Constituyente en el **artículo quinto transitorio** de la reforma constitucional aludida; además de que el análisis del aspecto de **extraordinario** en la intervención de las Fuerzas Armadas no puede sustentarse únicamente en la redacción del acuerdo, sino que, como lo pauta el mismo, habrá que evaluarse, caso a caso en las acciones en las que, por virtud de la coordinación de las secretarías en cuestión se lleven a cabo esas tareas, bajo el concepto de subordinadas y complementarias de la Fuerza Armada permanente en las tareas de seguridad pública que le asigne la Guardia Nacional.

397. En las relatadas condiciones, ante lo **infundado** de los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio de Colima, lo que corresponde es declarar infundada la controversia constitucional interpuesta y reconocer la validez del acuerdo controvertido.

398. Por lo expuesto, **se reconoce la validez del acuerdo** por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, emitido por el presidente de la República, publicado el once de mayo de dos mil veinte en el Diario Oficial de la Federación.

IX. DECISIÓN

399. Por lo expuesto y fundado, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

¹⁰¹ La acción de inconstitucionalidad 62/2019 fue promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que señaló como norma general impugnada la Ley de la Guardia Nacional, en su integridad, por omisiones legislativas, expedida mediante decreto publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación, de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve; radicada en la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.



PRIMERO.—Es **procedente, pero infundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la **validez** del acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte, tal como se indica en el apartado VIII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de consideraciones, Aguilar Morales apartándose de consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de consideraciones, Ríos Farjat en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, Laynez Potisek en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, Pérez Dayán en contra de considerar al acto impugnado como una norma general y presidenta Piña Hernández en contra de considerar al acto impugnado como una norma general, respecto de los apartados del I al IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión del decreto controvertido, a la existencia del decreto impugnado y a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf,



Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. El señor Ministro Pardo Rebolledo y la señora Ministra presidenta Piña Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández separándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa separándose de las consideraciones, Ortiz Ahlf en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán salvo su artículo segundo y presidenta Piña Hernández en contra de consideraciones, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales votaron en contra. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf,



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

El señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 90/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo II, septiembre de 2023, página 1173, con número de registro digital: 31782.

Las ejecutorias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 1/96 y 6/2018 y sus acumuladas 8/2018, 9/2018, 10/2018 y 11/2018 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, marzo de 1996, página 351 y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo I, junio de 2019, página 311, con números de registro digital: 3534 y 28747, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 39/2000, P./J. 38/2000, P./J. 37/2000, P./J. 36/2000, P./J. 34/2000 y P./J. 142/2001 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XI, abril de 2000, páginas 556, 549, 551, 552 y 550, y XV, enero de 2002, página 1042, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 85/2020.

1. En la sesión celebrada el veinticinco de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente pero infundada la controversia constitucional 85/2020, promovida por el Municipio de Colima, Estado de Colima. En dicho asunto, se estudió la constitucionalidad del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", emitido por el Poder Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de dos mil veinte.
2. El Municipio de Colima impugnó el acuerdo al considerar que resulta inconstitucional por representar: (i) una violación al Pacto Federal, al trastocar la autonomía municipal; (ii) violaciones a la disciplina militar acordada en el Pacto Federal; (iii) una violación al principio de seguridad en su vertiente de confianza legítima; (iv) violaciones al principio de legalidad; (v) un fraude a la ley en sede constitucional, al permitir el abuso de la competencia del Ejecutivo; y, (vi) una violación a las características y criterios que convencionalmente debe observar la intervención de la Fuerza Armada Permanente.
3. La mayoría del Tribunal Pleno consideró los conceptos de invalidez infundados y concluyó que el acuerdo resulta constitucional, tal como lo realizó al estudiar este mismo acuerdo por primera vez en la controversia constitucional 90/2020, resuelta el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós. Así pues, la sentencia adoptó básicamente el mismo parámetro de regularidad y los mismos argumentos que en dicho precedente, adicionando algunas consideraciones relativas al federalismo cooperativo y la seguridad pública como una función a cargo de las autoridades municipales, estatales y federales.
4. Sin embargo, yo voté en contra de las consideraciones de la mayoría y por declarar la inconstitucionalidad del acuerdo, adaptando las razones que expresé en aquella ocasión. Por tal razón, en este voto particular remito a las razones que expresé en el voto de la controversia constitucional 90/2020.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 90/2020 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario*



Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 29, Tomo II, septiembre de 2023, página 1173, con número de registro digital: 31782.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 85/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de mayo de dos mil veintitrés.

El Tribunal Pleno resolvió la controversia constitucional aludida al rubro, promovida por el Municipio de Colima, Estado de Colima contra el Poder Ejecutivo Federal, en la que demandó la invalidez del "*Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria*", pues considera que se viola el Pacto Federal, la disciplina militar, el principio de seguridad jurídica en su vertiente de confianza legítima, el principio de legalidad y los principios de seguridad pública.

Lo anterior, esencialmente, bajo los argumentos de que se trastoca la autonomía municipal, ya que se deja de lado la coordinación que en materia de seguridad pública prevén los artículos 21 y 115, fracción III, inciso h), constitucionales; el acuerdo cuestionado no se encuentra debidamente fundado y motivado, porque los preceptos invocados son insuficientes y no se justifican las razones de utilización de las Fuerzas Armadas, ni se establecen límites temporales y territoriales, ni objetivos concretos; y se contraviene el numeral 129 constitucional, en relación con el diverso quinto transitorio del decreto de reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, dado que el Ejecutivo Federal dispone de la Fuerza Armada Permanente para realizar funciones de seguridad pública sin cumplir con las características de extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, y sin que exista una declaratoria de emergencia en términos del artículo 29 constitucional.

En los apartados I y IV, relativos a la competencia y oportunidad, se resolvió que el Pleno de este Alto Tribunal es competente para conocer de la controversia constitucional en tanto que la demanda respectiva se presentó de manera oportuna. Para resolver en ese sentido, en lo que aquí interesa, la mayoría de Ministras y Ministros partió de la premisa de que el acuerdo impugnado, al tener las características de generalidad, abstracción e impersonalidad, constituye una norma general emitida por el presidente de la República.



Por su parte, en el apartado VIII de la sentencia aprobada, se analizó el fondo del asunto y se resolvió que era procedente pero infundada la controversia constitucional, por lo que se reconoció la validez del acuerdo impugnado.

Al respecto, la mayoría de Ministras y Ministros retomó las consideraciones expuestas en la diversa controversia constitucional 90/2020, resuelta por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós –en cuanto a la naturaleza del acuerdo impugnado y los aspectos que son susceptibles de análisis en una controversia constitucional, así como respecto a la interpretación del marco constitucional y de excepción sobre la intervención de las Fuerzas Armadas–, a fin de desestimar las violaciones sustantivas de legalidad alegadas por el Municipio accionante.

Asimismo, desestimó los conceptos de invalidez relativos a la invasión de facultades municipales en materia de seguridad pública, sustancialmente, bajo el argumento de que el presidente de la República con el acuerdo impugnado se circunscribió a materializar de manera general, abstracta e impersonal lo expresamente señalado en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, de manera que no se aprecia que ello subordine al Municipio o implique una dependencia del Municipio respecto al Ejecutivo, ya que su contenido no incide en el ámbito interno del Municipio, no le impide tomar decisiones o que actúe de manera autónoma, ni concreta una intromisión porque el Municipio queda en plena libertad de prestar el servicio de seguridad pública en términos del artículo 115, fracción III, inciso h), en relación con el numeral 21, ambos de la Constitución Federal.

Razones del voto concurrente

Como lo manifesté en la sesión en que se discutió este asunto, si bien comparto la validez del acuerdo impugnado, respetuosamente no coincido con la argumentación desarrollada en los apartados destacados de la sentencia, de acuerdo con lo siguiente:

En congruencia con el posicionamiento que sostuve ante el Tribunal Pleno en la sesión en que se discutió la controversia constitucional 90/2020, y que desarrollé en el voto concurrente que formulé en ese asunto, no coincido con los aspectos que se precisan:

1. La naturaleza jurídica del acuerdo impugnado. Desde mi punto de vista, el *"Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar*



a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria" no constituye una norma general, sino un acto formal y materialmente administrativo, porque lo emitió el titular del Poder Ejecutivo Federal, y es meramente Ejecutivo al implicar una resolución, orden o decisión para una facultad en concreto, en tanto que se trata de la ejecución de lo dispuesto en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, dirigido de manera expresa y particular a los secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, Defensa Nacional, y Marina.

2. Los aspectos que son susceptibles de analizarse en una controversia constitucional. A mi juicio, en este tipo de mecanismos de control constitucional no es factible analizar violaciones sustantivas de legalidad, dado que su materia se circunscribe al análisis de violaciones a la esfera de competencias y garantías institucionales de los órganos originarios del Estado directamente establecidos en la Constitución, así como desde la reciente reforma constitucional, a derechos humanos estrechamente vinculados con la competencia, es decir, con el planteamiento de invasión de competencias.
3. La interpretación del marco constitucional y de excepcionalidad sobre la intervención de las Fuerzas Armadas. A mi parecer, de una interpretación histórica y de una lectura sistemática de la Constitución, es fundamental optar por un entendimiento estricto y diferenciado de la seguridad nacional y de la seguridad pública; la primera, en términos del artículo 129 constitucional corresponde a las Fuerzas Armadas; mientras que la otra, en términos del diverso 21 constitucional, es de competencia exclusiva de las autoridades civiles. La única excepción es el propio artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de marzo de dos mil diecinueve que habilita temporalmente al Ejecutivo a usar a las Fuerzas Armadas para tareas distintas de las que tiene encomendadas por la Constitución, es decir, para labores de seguridad pública de manera excepcional y temporal mientras se consolida la Guardia Nacional como institución policial civil a cargo de la seguridad pública.

En ese sentido, considero que, en este asunto debieron declararse ineficaces todos los conceptos de invalidez relativos a las violaciones sustantivas de legalidad alegadas por el Municipio accionante, al no ser susceptibles de analizarse en una controversia constitucional. Además, si bien coincido con la sentencia en que el diverso concepto de invalidez consistente en la transgresión de competencias respecto de la coordinación en materia de seguridad pública deviene



infundado; no comparto las consideraciones bajo las que se arriba a tal conclusión.

Lo anterior, en razón de que, a mi consideración, lo infundado de dicho planteamiento deriva de que conforme al artículo segundo del acuerdo impugnado las funciones que, en apoyo a las tareas de seguridad pública, desempeñe la Fuerza Armada Permanente serán conforme a las atribuciones que prevén las fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV del artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional.

De manera que si se considera que, en términos del artículo 21 constitucional, la Guardia Nacional es una institución policial de carácter civil que pertenece a la Federación, así como que en términos del numeral 5 de la Ley de la Guardia Nacional, su objetivo es realizar la función de seguridad pública a cargo de la Federación y, en su caso, conforme a los convenios que se celebren, colaborar temporalmente en las tareas de seguridad pública que corresponden a las entidades federativas o a los Municipios.

Entonces, las tareas de apoyo que las Fuerzas Armadas Permanentes realicen en materia de seguridad pública a partir de la facultad concedida al presidente de la República, en los términos del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, están delimitadas al ámbito federal y, hasta que exista un convenio de colaboración con un Estado o Municipio, no podrá asistir a otros órdenes de gobierno en estas tareas de seguridad.

En función de lo anterior, el acuerdo controvertido no inobserva la competencia concurrente en materia de seguridad pública ni tampoco vulnera la autonomía del Municipio promovente en esta materia, pues la colaboración que pueda darse queda sujeta al marco legal de los convenios de colaboración respectivos; de ahí que la participación de las Fuerzas Armadas Permanentes en tareas de seguridad pública a nivel estatal o municipal no se dará en forma automática a partir de la emisión del acuerdo impugnado, sino que, para ello, deben existir los convenios correspondientes.

Por las razones expuestas, aun cuando comparto el sentido de los apartados I, IV y VIII de la sentencia, respetuosamente, me aparto de la línea argumentativa en que la mayoría de Ministras y Ministros integrantes de este Alto Tribunal sustentaron.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA MUNICIPAL DEL AYUNTAMIENTO DE MEDELLÍN DE BRAVO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA CONTESTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XXXII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA DIRECTORA DE SERVICIOS JURÍDICOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ SE ENCUENTRA LEGITIMADA PARA CONTESTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO PODER (ARTÍCULO 24 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (ARTÍCULOS 1, 2, 12, 13, 23, 45, 77, 89, 245, 280 Y 394 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL ACTOR MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE BRAVO DEL ESTADO DE VERACRUZ, ANTE LA INEXISTENCIA DE UN PRINCIPIO DE AGRAVIO EN PERJUICIO DE SU ESFERA COMPETENCIAL (SOBRESEIMIENTO DE LOS ARTÍCULOS 71, 72, 73, 74, 75, 76, 395, 396, 397 Y 398 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.



VII. HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL).

VIII. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS RECURSOS DE LOS FONDOS DE AYUDA FEDERAL QUE EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DESIGNARÁ A LAS ACCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO Y DE SUS MUNICIPIOS, RESPECTO DE CUYO EJERCICIO DEBERÁN PROPORCIONAR INFORMES LAS INSTITUCIONES POLICIALES MUNICIPALES, NO ESTÁN SUJETOS AL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULOS 16, 17 Y 18 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. SI LA PREVISIÓN LEGAL IMPUGNADA VERSA EXCLUSIVAMENTE SOBRE FONDOS DE ORIGEN FEDERAL, Y LOS ÚNICOS CONVENIOS A LOS QUE HACE REFERENCIA SON LOS QUE INVOLUCRAN COMO PARTES A LA FEDERACIÓN Y AL ESTADO DE VERACRUZ, ENTONCES ES EVIDENTE QUE LA LETRA DE DICHO PRECEPTO EN NINGÚN MOMENTO OBLIGA A LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD FEDERATIVA A CELEBRAR CONVENIOS PARA LA ENTREGA O EL EJERCICIO DE ALGÚN TIPO DE RECURSOS FEDERALES (ARTÍCULO 16 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

X. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS CONVENIOS EN LOS QUE SE ESTABLEZCA EL MONTO Y DESTINO DE LOS RECURSOS QUE EL EJECUTIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ DESTINARÁ PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ACCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL SE REFIEREN A LOS FONDOS DE AYUDA FEDERAL Y NO A DIVERSOS INGRESOS COMPRENDIDOS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA MUNICIPAL (ARTÍCULO 17 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS INFORMES QUE LAS INSTITUCIONES POLICIALES DE LOS



MUNICIPIOS DEBERÁN PROPORCIONAR A LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL SISTEMA Y DEL CONSEJO ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DE VERACRUZ SERÁN SÓLO SOBRE AQUELLOS RECURSOS PROVENIENTES DE LOS FONDOS DE AYUDA FEDERAL (ARTÍCULO 18 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XII. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS ESTADOS ESTÁN OBLIGADOS A REPORTAR O INFORMAR PERIÓDICAMENTE A LA FEDERACIÓN SOBRE EL EJERCICIO QUE REALICEN LOS MUNICIPIOS RESPECTO DE LOS RECURSOS PROVENIENTES DE LOS FONDOS DE AYUDA FEDERAL PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA (ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XIII. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LA FACULTAD LEGAL DE LOS ESTADOS DE SOLICITAR A LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD FEDERATIVA INFORMES RESPECTO DEL MANEJO DE LOS FONDOS DE AYUDA FEDERAL SE FUNDA EN LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE INFORMAR A LA FEDERACIÓN SOBRE EL EJERCICIO DE ESTOS RECURSOS (ARTÍCULO 18 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIV. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS RECURSOS RESPECTO DE LOS CUALES LOS MUNICIPIOS ESTÁN OBLIGADOS A INFORMAR SOBRE SU EJERCICIO PUEDEN REFERIRSE A LOS ASIGNADOS *MOTU PROPRIO* AL MUNICIPIO PARA ESE FIN, A LOS ASIGNADOS POR LA FEDERACIÓN A LA ENTIDAD FEDERATIVA PARA FORTALECER LA SEGURIDAD PÚBLICA Y A LOS ASIGNADOS POR LA FEDERACIÓN AL MUNICIPIO (ARTÍCULO 18 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XV. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS RECURSOS ASIGNADOS QUE REPRESENTAN LA AYUDA O EL



FORTALECIMIENTO A LA SEGURIDAD ESTATAL O MUNICIPAL, Y SU OTORGAMIENTO Y EJERCICIO SE ENCUENTRAN CONDICIONADOS A QUE EL NIVEL U ORDEN DE GOBIERNO AL QUE SE APORTAN REALICE DETERMINADAS ACCIONES EN ESTA MATERIA, POR LO QUE EL DESTINATARIO NO LOS PUEDE NEGOCIAR (ARTÍCULO 18 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVI. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LOS RECURSOS PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA SE INTEGRAN POR LOS FONDOS DE AYUDA FEDERAL, PREVISTOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL Y, POR OTRO LADO, POR AQUELLOS QUE PUDIERA ASIGNAR *MOTU PROPRIO* LA ENTIDAD FEDERATIVA (ARTÍCULOS 16, 17 Y 18 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVII. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LAS MEDIDAS DE CARÁCTER TEMPORAL O ESTABILIZADOR PUEDEN DISPONER LA SUBORDINACIÓN DE UN ORDEN DE GOBIERNO A OTRO PARA LA MÁS ADECUADA REALIZACIÓN DE FINES DE LA SEGURIDAD PÚBLICA, RECONOCIDOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULOS 16, 17 Y 18 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVIII. MOTIVACIÓN DE NORMAS Y ACTOS LEGISLATIVOS. SON DOS TIPOS DE MOTIVACIONES LAS QUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL SUJETA A LAS NORMAS Y A LOS ACTOS PROVENIENTES DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS; POR UN LADO, LA REFORZADA, QUE APLICA ESENCIALMENTE CUANDO SE EMITEN CIERTAS NORMAS O ACTOS QUE PUEDEN AFECTAR ALGÚN DERECHO FUNDAMENTAL, MIENTRAS QUE, POR OTRO LADO, LA MOTIVACIÓN ORDINARIA SE DA EN AQUELLOS CASOS EN QUE NO SUBYACE DICHA AFECTACIÓN (ARTÍCULOS 16, 17 Y 18 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIX. MOTIVACIÓN DE NORMAS Y ACTOS LEGISLATIVOS. PARA QUE UNA NORMA QUE EN PRINCIPIO TIENE INCIDENCIA ÚNICAMENTE EN LOS



ACTOS DE GOBIERNO SE CONSIDERE DEBIDAMENTE FUNDADA Y MOTIVADA ES SUFICIENTE QUE EXISTA UNA NORMA QUE LE PERMITA A LA AUTORIDAD LEGISLATIVA ACTUAR EN DETERMINADO SENTIDO Y, ADEMÁS, QUE EXISTAN ANTECEDENTES FÁCTICOS O HECHOS QUE PERMITAN COLEGIR LA APLICABILIDAD DE LA NORMA.

XX. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. EL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ TIENE FACULTADES PARA LEGISLAR RESPECTO DEL EJERCICIO DE LOS FONDOS DE AYUDA FEDERAL Y ESTATAL A LA SEGURIDAD PÚBLICA MUNICIPAL, AL TRATARSE DE UNA MATERIA CONCURRENTENTE QUE DESEMBOCA EN ACCIONES DE LOS TRES NIVELES DE GOBIERNO (ARTÍCULOS 16, 17 Y 18 DE LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS PLANTEAMIENTOS SOBRE VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS PUEDEN SER ANALIZADOS EN ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, SIEMPRE QUE AQUÉLLOS SE ENCUENTREN VINCULADOS CON EL ÁMBITO DE LA ESFERA DE LA ENTIDAD O PODER ACTORES REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL (ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, CUARTO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SON MATERIA DE ANÁLISIS EN ÉSTA LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SOBRE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS QUE PLANTEA UN MUNICIPIO EN LOS QUE CUESTIONA LA REGULACIÓN IMPUGNADA QUE SE REFIERE A SUS ATRIBUCIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA PREVISTAS EN LOS ARTÍCULOS 21 Y 115, FRACCIÓN III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, YA QUE EN EL EJERCICIO DE AQUÉLLAS TIENE OBLIGACIONES ESPECÍFICAS EN RELACIÓN CON EL DEBIDO PROCESO, LA SEGURIDAD JURÍDICA, LA JUSTICIA PRONTA Y LA LEGALIDAD (ARTÍCULOS 94 Y 95 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXIII. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LA REGULACIÓN RESPECTO DEL TRATAMIENTO DE GRABACIONES,



POR PARTE DE CUALQUIER ELEMENTO DE LA POLICÍA, SE REFIERE A LAS REALIZADAS EXCLUSIVAMENTE DENTRO DE LOS EQUIPOS PERSONALES O VEHÍCULOS OFICIALES, PERO NO EN CUALQUIER OTRO TIPO DE APARATOS QUE TAMBIÉN PERMITEN SU ALMACENAMIENTO Y REPRODUCCIÓN, POR LO QUE LA PRESERVACIÓN O DESTRUCCIÓN DE SUS RESPALDOS NO SON APLICABLES A ÉSTOS AL SER DISPOSITIVOS DISTINTOS A AQUELLOS EN LOS QUE SE OBTIENEN ORIGINALMENTE (ARTÍCULO 94 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXIV. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. EL ALMACENAMIENTO Y DESTRUCCIÓN DE LAS GRABACIONES DE AUDIO Y VIDEO SE REFIEREN ÚNICAMENTE A LOS MATERIALES ORIGINALES ALMACENADOS DENTRO DE LOS EQUIPOS PERSONALES Y DE LOS VEHÍCULOS DE SERVICIO ASIGNADOS A LOS POLICÍAS DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA (ARTÍCULO 95 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXV. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LA SOLICITUD DE LAS GRABACIONES ORIGINALES POR PARTE DE ALGUNO DE LOS ENTES PREVISTOS EN LA NORMA, ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN PARA NO DESTRUIRLAS, TRANSCURRIDOS SIETE DÍAS POSTERIORES A SU OBTENCIÓN (ARTÍCULO 95 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXVI. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LAS FACULTADES DE ALMACENAMIENTO Y DESTRUCCIÓN DE LAS GRABACIONES DE AUDIO Y VIDEO OPERAN CON INDEPENDENCIA DE LA OBLIGACIÓN QUE TIENEN LOS ELEMENTOS DE LA POLICÍA DE INCORPORAR EL MATERIAL OBTENIDO EN SUS RESPECTIVOS INFORMES CUANDO REPORTEN POSIBLES HECHOS CONSTITUTIVOS DE DELITO QUE ALLÍ HUBIEREN GRABADO (ARTÍCULOS 94 Y 95 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



XXVII. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LA FALTA DE REFERENCIA EXPRESA EN LA LEY NO IMPLICA QUE LOS POLICÍAS, AL EMITIR SU INFORME POLICIAL HOMOLOGADO, NO INCLUYAN LOS MATERIALES AUDIOVISUALES, PUESTO QUE LA DISPOSICIÓN OFICIAL SEÑALA QUE DICHOS REPORTES DEBEN ESTAR SUSTENTADOS EN DATOS O HECHOS REALES (ARTÍCULOS 94 Y 95 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXVIII. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LA INFORMACIÓN OBTENIDA A TRAVÉS DE VIDEOCÁMARAS POR LAS CORPORACIONES POLICIALES, NO PUEDE DESTRUIRSE HASTA QUE SE HAYA REALIZADO LA REFERENCIA CORRESPONDIENTE EN EL INFORME POLICIAL HOMOLOGADO Y LA REMISIÓN AL RESPECTIVO SISTEMA ESTATAL DE INFORMACIÓN (ARTÍCULOS 94 Y 95 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XXIX. SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ. LAS GRABACIONES DE AUDIO Y VIDEO OBTENIDAS POR LA POLICÍA MUNICIPAL EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PUEDEN SER UTILIZADAS COMO PARTE DEL ACERVO PROBATORIO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL O ADMINISTRATIVO, SIN QUE LAS AUTORIZACIONES VULNEREN LOS DERECHOS HUMANOS AL DEBIDO PROCESO, A LA SEGURIDAD JURÍDICA, A LA JUSTICIA PRONTA NI A LA LEGALIDAD (ARTÍCULOS 94 Y 95 DE LA LEY NÚMERO 843 DEL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 47/2021. MUNICIPIO DE MEDELLÍN DE BRAVO, VERACRUZ. 14 DE NOVIEMBRE DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

ÍNDICE TEMÁTICO

Actos impugnados: Diversas disposiciones de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



| | Apartado | Decisión | Páginas |
|------|---|--|---------|
| I. | COMPETENCIA | El Pleno es competente para conocer del presente asunto. | 4 y 5 |
| II. | PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS | Se tienen por impugnados los artículos 1, 2, 12, 13, 16, 17, 18, 23, 45, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 89, 94, 95, 245, 280, 394, 395, 396, 397 y 398 de la ley, y su existencia se tiene por acreditada. | 5 y 6 |
| III. | LEGITIMACIÓN | Las partes tienen legitimación y acreditaron su personería. | 6 a 8 |
| IV. | OPORTUNIDAD | La demanda es oportuna. | 8 y 9 |
| | CAUSAS DE IMPROCEDENCIA | | 10 a 15 |
| V. | V.1. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez | La causa de improcedencia se actualiza respecto de los artículos 1, 2, 12, 13, 23, 45, 77, 89, 245, 280 y 394 de la ley impugnada, pues no hay causa de pedir en relación con ellos. | 10 a 11 |
| | V.2. Falta de interés legítimo | La causa de improcedencia se actualiza respecto de los artículos 71 a 76 y 395 a 398, porque solamente se invocan violaciones a las atribuciones del Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión o el PJF, pero no a las del Municipio actor. | 11 a 15 |
| | ESTUDIO DE FONDO | | 15 a 66 |
| VI. | VI.1. Constitucionalidad de la regulación de los fondos de ayuda para la seguridad pública (arts. 16, 17 y 18) | El régimen estatal de fondos de ayuda para la seguridad pública del Estado de Veracruz es constitucional. | 16 a 51 |
| | A. Vulneración a la libre administración hacendaria municipal | Condicionar los recursos de apoyo a la seguridad pública de un Municipio no vulnera la libre administración hacendaria municipal. | 19 a 39 |



| | | | |
|-------------|--|--|---------|
| | B. Vulneración a las facultades municipales en materia de seguridad pública en un plano de coordinación con los Estados y la Federación | Condicionar los recursos de apoyo a la seguridad pública de un Municipio, no vulnera las facultades municipales de coordinación en materia de seguridad pública. | 39 a 48 |
| | C. Indevida fundamentación y motivación | Los artículos que condicionan los fondos de ayuda para la seguridad pública no adolecen de indevida fundamentación ni motivación. | 48 a 51 |
| | VI.2. Constitucionalidad del régimen de preservación de las grabaciones policiales de audio y video (arts. 94 y 95) | El régimen estatal de preservación de las grabaciones policiales de audio y video es constitucional. | 51 a 66 |
| | Vulneración a derechos humanos al debido proceso, seguridad jurídica, justicia pronta y legalidad | Permitir la destrucción de video-grabaciones tomadas por los policías municipales a los siete días de su obtención, no vulnera los derechos humanos al debido proceso, seguridad jurídica, justicia pronta ni legalidad. | 54 a 66 |
| VII. | DECISIÓN | La controversia es parcialmente procedente, pero infundada. Se sobresee respecto de los artículos 1, 2, 12, 13, 23, 45, del 71 al 77, 89, 245, 280, y del 394 al 398 de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el uno de marzo de dos mil veintiuno. Se reconoce la validez de los artículos 16, 17, 18, 94 y 95 de la mencionada ley. | 66 |

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al catorce de noviembre de dos mil veintidós, emite la siguiente:



SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 47/2021, promovida por el Municipio de Medellín de Bravo, Veracruz, contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Publicación de la ley impugnada.** El uno de marzo de dos mil veintiuno se publicó en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave (en lo sucesivo la "Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz").

2. **Promoción de la controversia constitucional.** Inconforme con el contenido de este ordenamiento legal, el trece de abril de dos mil veintiuno el Municipio de Medellín de Bravo, Veracruz, a través de su síndica promovió controversia constitucional en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz.

3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda el Municipio actor hizo valer, en esencia, cuatro argumentos distintos.¹

a. Primero, sostuvo que la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz condicionaba indebidamente el ejercicio de los fondos de ayuda federal y estatal para la seguridad pública del Municipio al prever la celebración de convenios con los órdenes de gobierno aportantes y la obligación de rendir informes de gasto a la autoridad estatal. En su concepto, esto vulneraba el principio de libre administración hacendaria municipal y el ejercicio de sus atribuciones constitucionales originarias en materia de seguridad pública en un plano de coordinación con la Federación y el Estado de Veracruz, además de que las medidas legislativas carecían de fundamentación y motivación.

¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, escrito de demanda, fojas 1 a 55.



b. Segundo, alegó que ese ordenamiento legal permitía a las policías municipales romper con el principio de preservación de la prueba, pues se les facultaba para destruir cualquier videograbación realizada en el lugar de los hechos en caso de que no fuera solicitada por alguna autoridad competente, en lugar de prever que ese material fuera incorporado en el informe policial homologado previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (en lo sucesivo la "ley general"). En su opinión, esto vulneraba los derechos humanos al debido proceso, la seguridad jurídica, la justicia pronta y la legalidad que las policías municipales debían respetar al ejercer sus atribuciones originarias en materia de seguridad pública.

c. Tercero, adujo que la ley impugnada tipificaba diversos delitos que se encontraban previstos ya en la ley general, lo que podía suscitar un conflicto competencial entre el Congreso del Estado de Veracruz y el Congreso de la Unión, por un lado, así como entre los tribunales del Estado de Veracruz y los del Poder Judicial de la Federación, por el otro.

d. Por último, argumentó que en el capítulo IX de la ley impugnada, referido a la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica del Estado de Veracruz, no se reglamentaban disposiciones del artículo 21 constitucional o de la ley general y sí, en cambio, se invadían las atribuciones legales de la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Servicio de Administración Tributaria.

4. **Trámite y admisión.** El cuatro de mayo de dos mil veintiuno el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número **47/2021** y turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.²

5. El diecisiete de junio siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.³ En primer lugar, tuvo como autoridades demandadas a los Poderes

² Véase *ibíd.*, fojas 61 y 62.

³ Véase *ibíd.*, fojas 64 a 68.



Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, ordenó emplazarlos a juicio para que formularan su contestación y les requirió para que al hacerlo, remitieran copia certificada tanto de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas como del Periódico Oficial que contuviera su publicación. En segundo lugar, resolvió no tener como terceros interesados en la controversia constitucional al resto de los Municipios del Estado de Veracruz, pues en el supuesto de que la sentencia de fondo declarara la invalidez de las normas impugnadas, la decisión no tendría efectos sobre ellos. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para que realizaran las manifestaciones que les correspondieran.

6. Contestación a la demanda. El treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.⁴ Éstos fueron agregados al expediente mediante autos de ocho y nueve de septiembre del mismo año.⁵

7. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintiséis de octubre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo la "ley reglamentaria"). En ella se hizo la relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes y se señaló que no presentaron alegatos.⁶ En consecuencia, el veintiocho de octubre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en Estado de resolución.⁷

I. COMPETENCIA

8. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los

⁴ Véase *ibíd.*, fojas 129 a 157 y 239 a 254, respectivamente.

⁵ Véase *ibíd.*, fojas 227 y 228, así como 824 a 826, respectivamente.

⁶ Véase *ibíd.*, fojas 839 y 840.

⁷ Véase *ibíd.*, foja 841.



Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "la Constitución Federal");⁸ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁹ así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,¹⁰ pues se trata de un conflicto entre un Municipio y una entidad federativa, en el que se plantea la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de carácter general.

9. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

10. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,¹¹ procede, en primer lugar, fijar las normas generales objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tener por demostrada su existencia.

⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"i) Un Estado y uno de sus Municipios; ..."

⁹ **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; ..."

¹⁰ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente."

"...

QUINTO. Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

¹¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, acto u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



11. De la lectura integral de la demanda se desprende que en el presente asunto se señalan como normas generales impugnadas los artículos 1, 2, 12, 13, 16, 17, 18, 23, 45, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 89, 94, 95, 245, 280, 394, 395, 396, 397 y 398 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de esa entidad federativa el uno de marzo de dos mil veintiuno. La existencia de estos preceptos legales se tiene por demostrada con la presentación de la copia certificada del ejemplar de la referida publicación oficial correspondiente a esa fecha.¹²

12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

III. LEGITIMACIÓN

13. **Legitimación activa.** El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria¹³ dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Hilda Nava Seseña, en su carácter de síndica única del Ayuntamiento de Medellín de Bravo, Veracruz, quien demostró tener tal cargo con la presentación de copia certificada del acta de la primera sesión solemne de ese órgano de gobierno municipal, celebrada el uno de enero de dos mil dieciocho.¹⁴ Toda vez que, en términos del artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado

¹² Véase el cuaderno de la controversia constitucional 47/2021, fojas 159 a 225.

¹³ "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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

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

¹⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, fojas 56 a 59.



de Veracruz,¹⁵ el síndico tiene expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, debe tenerse por acreditada la legitimación activa.

14. **Legitimación pasiva.** El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria¹⁶ dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación. Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Veracruz, en términos del citado artículo 11 de la ley reglamentaria¹⁷ procede analizar la personería de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

15. En primer lugar, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz compareció Erick Patrocinio Cisneros Burgos en su carácter de secretario de Gobierno del Estado. Esta calidad fue acreditada con la copia certificada de su nombramiento.¹⁸ Toda vez que en términos del artículo 15, fracción XXXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno del Estado de Veracruz,¹⁹ dicho funcionario tiene la representación jurídica del Gobierno del Estado

¹⁵ **Artículo 37.** Son atribuciones del síndico:

"I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo;

"II. Representar legalmente al Ayuntamiento; ..."

¹⁶ **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."

¹⁷ Véase *supra* nota 13.

¹⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, foja 158.

¹⁹ **Artículo 15.** El titular de la secretaría tendrá las facultades siguientes:

"...

"XXXII. Representar legalmente al Gobierno del Estado y al gobernador ante cualquier instancia administrativa, legislativa, fiscal o jurisdiccional, de carácter federal, estatal o municipal, e intervenir en toda clase de juicios en que sea parte, incluyendo el juicio de amparo, por sí o por conducto de la Subsecretaría Jurídica y de Asuntos Legislativos y/o su Dirección General Jurídica prevista en este reglamento; así como presentar denuncias o querellas penales, coadyuvar con el Ministerio Público



y del gobernador, es claro que se encuentra legitimado para comparecer en esta controversia en representación del Ejecutivo Estatal.

16. Por otro lado, en representación del Congreso del Estado de Veracruz compareció Leticia Aguilar Jiménez en su carácter de directora de Servicios Jurídicos del Congreso del Estado. Esta calidad fue acreditada con copias certificadas de su nombramiento y de la delegación en su favor de la representación jurídica del Congreso del Estado por parte de la presidenta de la Mesa Directiva de ese órgano legislativo.²⁰ Puesto que el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Veracruz dispone que el presidente de la Mesa Directiva del Congreso tiene la atribución de representar legalmente al Congreso del Estado y de delegar tal función al servidor público que designe mediante acuerdo escrito,²¹ dicha funcionaria sí está legitimada para comparecer en la presente controversia constitucional.

17. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

IV. OPORTUNIDAD

18. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria²² dispone que la impugnación de normas generales en una controversia constitucional debe hacerse

o la Fiscalía General, contestar y reconvenir demandas, oponer excepciones, comparecer en las audiencias, ofrecer y rendir pruebas, presentar alegatos, nombrar delegados o autorizados en los juicios en que sea parte, recibir documentos y formular otras promociones en juicios civiles, fiscales, administrativos, laborales, penales o de cualquier otra naturaleza, intervenir en actos y procedimientos en general, recusar Jueces o Magistrados, e interponer todo tipo de recursos; ..."

²⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, fojas 255 y 256.

²¹ **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; ..."

²² **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."



dentro de los treinta días siguientes contados a partir de su fecha de publicación, o bien, del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. En la presente controversia constitucional se impugnaron diversos artículos de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz con motivo de su publicación en la Gaceta Oficial del Estado el uno de marzo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de impugnación transcurrió del dos de marzo de dos mil veintiuno al dieciséis de abril siguiente.²³ Toda vez que la demanda de controversia constitucional fue depositada en las oficinas del Servicio Postal Mexicano en Medellín de Bravo, Veracruz, el trece de abril de dos mil veintiuno,²⁴ debe concluirse que su promoción **es oportuna.**

19. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señale que la demanda fue presentada de forma extemporánea al haber sido recibida en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el veintisiete de abril de dos mil veintiuno.²⁵ Contra lo que sugiere la parte demandada, conforme al artículo 8o. de la ley reglamentaria, cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones pueden ser presentadas por la vía postal y se tendrán por presentadas en tiempo si: i) son depositadas en las oficinas de correos en pieza certificada con acuse de recibo; ii) el depósito se realiza en las oficinas de correos ubicadas en el lugar de residencia de las partes y iii) el depósito se hace dentro de los plazos legales.²⁶

²³ Deben descontarse los días seis, siete, trece, catorce, quince, veinte, veintiuno, veintisiete y veintiocho de marzo y tres, cuatro, once y doce de abril, todos de dos mil veintiuno, por ser inhábiles de conformidad con el artículo 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los días uno y dos de abril de ese mismo año por ser días no laborables por Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, foja 60.

²⁵ Véase *ibíd.*, fojas 130 y 131.

²⁶ "**Artículo 8o.** Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."



20. De las constancias que obran en el expediente se advierte que el Municipio actor cumplió con todos esos requisitos legales, pues la demanda fue presentada en pieza certificada con acuse de recibo en la oficina de correos ubicada en Medellín de Bravo, Veracruz, y esto sucedió tres días antes de que venciera el plazo para su promoción.²⁷ En esta tesitura, debe concluirse que la demanda fue presentada dentro del plazo legal y, por consiguiente, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

21. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

22. Corresponde ahora analizar si respecto de las normas impugnadas se actualiza alguna causa de improcedencia –ya sea advertida de oficio por esta Suprema Corte o bien, invocada por las partes demandadas– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.

V.1. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez

23. Independientemente de las diversas causas de improcedencia que las partes demandadas pudieran haber hecho valer en relación con las normas generales impugnadas, esta Suprema Corte advierte **de oficio** que respecto de los artículos 1, 2, 12, 13, 23, 45, 77, 89, 245, 280 y 394 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz, se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción IX, y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,²⁸ pues el promovente no formuló algún concepto de invalidez contra tales disposiciones.

²⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, foja 60.

²⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley."

"Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar: ...

"VII. Los conceptos de invalidez."



24. De una lectura integral del escrito de demanda, se advierte que si bien el Municipio actor señala expresamente dichos preceptos legales como normas impugnadas en la controversia constitucional,²⁹ no esgrime un solo argumento para demostrar que aquéllos generan afectación en sus atribuciones constitucionales originarias o bien a derechos humanos íntimamente vinculados con ellas. Simplemente enuncia tales artículos al inicio de su escrito como parte de la norma general cuya invalidez se reclama, o los transcribe a la letra antes de exponer algunos de los conceptos de invalidez, pero en ningún momento hace referencia a su contenido en la argumentación; ni siquiera de manera tangencial.

25. Y toda vez que en términos de los precedentes del Tribunal Pleno, al no haber una mínima causa de pedir constitucional en relación con algún precepto señalado como norma impugnada en la demanda, "cualesquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error",³⁰ esta Suprema Corte se encuentra impedida para analizar su validez constitucional en el presente asunto. En consecuencia, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria,³¹ **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de los artículos **1, 2, 12, 13, 23, 45, 77, 89, 245, 280 y 394** de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz.

26. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos.

V.2. Falta de interés legítimo del promovente

27. Por otra parte, tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo de Veracruz sostienen que el promovente carece de interés legítimo para impugnar

²⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, fojas 3 y 4.

³⁰ Tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888, con número de registro digital: 161359.

³¹ "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."



la validez constitucional de los artículos 71 a 76 y 395 a 398 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz porque, a su juicio, respecto de los preceptos impugnados no se aduce algún perjuicio en la esfera de atribuciones constitucionales originarias del Municipio actor.³² Como se explica a continuación, la causa de improcedencia invocada por las autoridades demandadas **se actualiza** en relación con todos estos artículos impugnados.

28. Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que en las controversias constitucionales previstas en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, los entes legitimados para promover el medio de impugnación carecen de interés legítimo para proteger la esfera competencial de otros órdenes de gobierno. La Suprema Corte ha explicado que para que una violación constitucional pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma una afectación en la esfera de atribuciones constitucionales *del actor*.³³ A diferencia de lo que sucede en un medio de impugnación abstracto u objetivo como la acción de inconstitucionalidad, donde se puede declarar la inconstitucionalidad de una norma general incluso ante la ausencia de conceptos de invalidez,³⁴ en una controversia constitucional simplemente no es posible declarar la inconstitucionalidad de omisiones, normas o actos que no afecten el interés legítimo de la parte que promueve.³⁵

³² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, fojas 132 a 134 y 239 a 242, respectivamente. Si bien las autoridades demandadas invocan dicha causa de improcedencia respecto de más artículos que los aquí referidos, no se analizan en esta sección porque en relación con ellos ya se concluyó que opera el sobreseimiento.

³³ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 875, con número de registro digital: 189327.

³⁴ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 96/2006, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de dos mil seis, página 1157, con número de registro digital: 174565.

³⁵ Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J. 71/2000, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 965, con número de registro digital: 191381.



29. Por un lado, respecto de los artículos **71 a 76** de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz se actualiza la improcedencia por falta de interés legítimo porque, en lo que se refiere a dichos preceptos, el Municipio actor no hace valer argumentos que guarden relación con sus atribuciones constitucionales originarias, sino únicamente con las atribuciones de órganos del Ejecutivo Federal. De la lectura integral de la demanda se desprende que en relación con el capítulo IX de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz, que comprende los artículos 71 a 76 de ese ordenamiento y regula la Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz, el Municipio actor aduce exclusivamente violaciones a las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal.

30. Concretamente, el promovente sostiene que los preceptos legales impugnados confieren a dicha Unidad de Inteligencia Patrimonial y Económica facultades para limitar el uso de dinero en efectivo que en términos de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, corresponden únicamente a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Servicio de Administración Tributaria.³⁶ Y toda vez que respecto de este capítulo de la ley impugnada solamente se hacen valer violaciones a competencias de los órganos federales recién referidos, es claro que en relación con aquél no se surte el interés legítimo requerido para que haya un pronunciamiento de fondo en la controversia constitucional, pues no se alega la vulneración de alguna esfera propia de atribuciones del Municipio actor, ni tampoco la de algún derecho humano estrechamente relacionado con esas atribuciones.

31. Además, suponiendo sin conceder que los entes legitimados para promover controversias constitucionales tuvieran interés para proteger a través de este medio de impugnación las competencias o facultades de un orden de gobierno distinto, lo que ciertamente desnaturalizaría este tipo de procedimiento y lo tornaría en una suerte de acción de inconstitucionalidad para entes no previs-

³⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, fojas 38 a 43.



tos en la fracción II del artículo 105 constitucional, las atribuciones del Ejecutivo Federal a las que el Municipio actor se refiere en su escrito de demanda son únicamente las previstas en la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, pero no a alguna en la Constitución Federal. De modo que, al tampoco haber concepto de invalidez propiamente constitucional en relación con las violaciones a las competencias de las dependencias de la administración pública federal que el Municipio actor refiere, también en el supuesto de que se le reconociera interés la controversia constitucional sería improcedente en relación con los artículos 71 a 76 de la ley impugnada.

32. Por otro lado, la causa de improcedencia por falta de interés legítimo del promovente también se actualiza respecto de los artículos **395 a 398** de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz. Al igual que sucede con los artículos del capítulo IX, contra estas otras cuatro disposiciones de la ley impugnada el Municipio actor únicamente aduce la violación de atribuciones originarias de niveles de gobierno distintos al suyo. La diferencia radica en que las competencias que considera vulneradas por tales disposiciones son las atribuciones del Congreso de la Unión para tipificar delitos federales y las de los tribunales de la Federación para imponer las penas que aquéllos prevén. El promovente, sin embargo, no se duele de la invasión a alguna competencia propia ni tampoco a derechos humanos relacionados con su ejercicio, que es un elemento indispensable para que exista interés legítimo en la controversia constitucional.

33. En específico, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce que los artículos 395 a 398 de la ley impugnada, vulneran el régimen de distribución de competencias previsto en los artículos 73, fracciones XXI y XXIII, 120 y 124 de la Constitución Federal porque tipifican delitos que ya se encuentran previstos en la ley general y, por consiguiente, cuya tipificación corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión.³⁷ Además, sugiere que esto podría dar lugar a un conflicto competencial entre los Tribunales del Estado de Veracruz y los del Poder Judicial de la Federación respecto de la imposición de esas sanciones.

³⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, fojas 35 y 36.



34. Toda vez que respecto de estos artículos impugnados no se invocan en momento alguno vulneraciones a competencias municipales originarias ni tampoco a derechos humanos íntimamente relacionados con ellas, que en términos de los precedentes del Tribunal Pleno son las únicas violaciones constitucionales susceptibles de análisis en este tipo de procedimiento, y que en medios de impugnación constitucionales no opera la suplencia de la queja en la etapa de procedencia,³⁸ sino únicamente en el estudio de fondo, la presente controversia constitucional también es improcedente en relación con los artículos 395 a 398 de la ley impugnada.

35. En suma, por lo que se refiere a los artículos **71, 72, 73, 74, 75, 76, 395, 396, 397 y 398** de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal. Consecuentemente, **debe sobreseerse** en la presente controversia constitucional respecto de esos diez preceptos impugnados.

36. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos.

37. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, la Suprema Corte considera que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con los artículos **16, 17, 18, 94 y 95** de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz.

³⁸ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *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, así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888, con número de registro digital: 161359.



VI. ESTUDIO DE FONDO

38. Por cuestión de método y claridad en la exposición, toda vez que los artículos impugnados por el Municipio actor regulan cuestiones muy distintas, esta Suprema Corte analizará su constitucionalidad por separado. Primero se abordarán los planteamientos relacionados con los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz, es decir, con los preceptos que regulan los fondos de ayuda para la seguridad pública en esta entidad federativa **(VI.1)**. Después se abordarán los argumentos concernientes a los artículos 94 y 95 de ese ordenamiento legal, esto es, a las disposiciones relacionadas con las grabaciones de audio y video obtenidas por los elementos de las policías del Estado de Veracruz en el ejercicio de sus funciones **(VI.2)**.

VI.1. Constitucionalidad de la regulación de los fondos de ayuda para la seguridad pública (artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz)

39. Normas generales impugnadas. Los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz regulan el ejercicio de los fondos federales y estatales de ayuda a la seguridad pública en el Estado de Veracruz. Disponen a la letra lo siguiente:

"Artículo 16. El ejercicio, el control, la vigilancia, la información, la evaluación y la fiscalización de los recursos derivados de los fondos de aportaciones federales y demás fondos de ayuda federal para la seguridad pública, se sujetarán a la Ley de Coordinación Fiscal, a la ley general, a la presente ley, a los convenios celebrados entre el Gobierno Federal y el Estatal, así como a las demás disposiciones federales y estatales aplicables."

"Artículo 17. Para el adecuado funcionamiento del Sistema Estatal, el Ejecutivo Estatal destinará recursos para el fortalecimiento de las acciones de seguridad pública del Estado y los Municipios, conforme a la disponibilidad presupuestal, mediante la celebración de convenios en los que se establecerá su monto y el destino de los mismos, así como la periodicidad con que se ministrarán.



"El ejercicio, el control, la vigilancia, la información, la evaluación y la fiscalización de dichos recursos quedarán a cargo de las instancias competentes, de conformidad con la legislación local."

"Artículo 18. Las Instituciones Policiales del Estado y de los Municipios deberán proporcionar a la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública, los informes que éste les solicite respecto al ejercicio de los recursos a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior y al avance en el cumplimiento de los programas o proyectos en que fueron aplicados, así como a la ejecución del Programa de Seguridad Pública del Estado, derivado del Programa Nacional de Seguridad Pública y demás acciones relacionadas con el control, la vigilancia, la transparencia y la supervisión del manejo de dichos recursos."

40. **Conceptos de invalidez.** Contra estas disposiciones legales el Municipio actor esgrime tres argumentos distintos de constitucionalidad.³⁹

41. En primer lugar, alega que los preceptos impugnados vulneran en su perjuicio el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal porque condicionan el ejercicio de los fondos de apoyo a la seguridad pública municipal a que se celebren convenios con los aportantes y a que se informe a la autoridad estatal sobre su gasto, lo que desconoce la personalidad jurídica y la autonomía presupuestaria del Municipio. Explica que al regular cómo deben ser administrados, ejercidos y fiscalizados los recursos que el Municipio recibe de la Federación y del Estado de Veracruz para llevar a cabo labores de seguridad pública, estos artículos lo someten a una doble fiscalización que le impide ejercer de manera libre, directa y autónoma los recursos que integran la hacienda pública municipal.

42. En segundo lugar, sostiene que los preceptos legales impugnados vulneran los artículos 21, 49 y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal porque condicionar la entrega de los recursos de apoyo a la seguridad pública municipal a la celebración de convenios con los aportantes y a la rendición de

³⁹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, fojas 12 a 33.



informes de gasto lo subordina financieramente al Poder Ejecutivo Estatal en esa materia. Afirma que tal subordinación financiera vulnera la división de poderes y le impide ejercer debidamente sus funciones en el rubro de seguridad pública en un plano de coordinación con la Federación y el Estado de Veracruz, pues no se tiene certeza respecto de los recursos económicos que le serán asignados para prestar los servicios públicos que constitucionalmente tiene a su cargo.

43. Finalmente, el Municipio actor señala que la celebración de convenios y la obligación de rendir informes que los preceptos legales impugnados prevén como condición al ejercicio de los recursos federales y estatales de ayuda a la seguridad pública municipal carecen de fundamentación y motivación. Estima, por tanto, que estas disposiciones vulneran en su perjuicio el artículo 16 de la Constitución Federal.

44. **Contestación de las autoridades demandadas.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Veracruz sostienen que los argumentos esgrimidos por el Municipio actor contra estas disposiciones son infundados.

45. Ambos Poderes afirman, primero, que los artículos impugnados no vulneran el principio de libre administración de la hacienda municipal. Explican que los fondos en materia de seguridad pública son recursos económicos de índole federal que representan aportaciones y, a diferencia de las participaciones, no se encuentran sujetos al régimen de libre administración hacendaria previsto en la fracción IV del artículo 115 constitucional, sino a lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal, máxime que en términos del artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, los Municipios están obligados a observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales.⁴⁰

46. Segundo, sostienen que tampoco se vulnera el principio de división de poderes porque la entidad federativa en modo alguno controlará o dispondrá de los recursos federales que le pudieran corresponder a la autoridad municipal ante la indebida rendición de cuentas, pues en este punto específico los pre-

⁴⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 47/2021, fojas 140 y 141, y 245 a 248, respectivamente.



ceptos impugnados únicamente reiteran lo que establecen la ley general y la Ley de Coordinación Fiscal. Afirman que en términos de estos ordenamientos legales, los recursos de las aportaciones federales no deben ser entregados o distribuidos directamente entre los Municipios, sino que se entregan a los gobiernos de las entidades federativas.⁴¹

47. Finalmente, el Poder Ejecutivo de Veracruz sostiene que la fiscalización de las aportaciones en materia de seguridad pública, al tratarse de recursos federales, corresponde a la Auditoría Superior de la Federación y, por consiguiente, la obligación de rendir informes al Sistema Estatal respecto del ejercicio de esos recursos es una necesidad prevista en la Ley de Coordinación Fiscal.⁴²

48. **Cuestiones jurídicas por resolver.** De los planteamientos de las partes en relación con los artículos impugnados se desprenden tres preguntas jurídicas concretas de cuya respuesta depende que en el presente asunto se reconozca o no su validez constitucional:

A. ¿Condicionar los fondos de ayuda para la seguridad pública de los Municipios vulnera el principio constitucional de libre administración hacendaria municipal?

B. ¿Condicionar los fondos de ayuda para la seguridad pública de los Municipios impide al orden de gobierno municipal cumplir su obligación constitucional de coordinarse en esta materia con la Federación y las entidades federativas?

C. ¿Condicionar los fondos de ayuda para la seguridad pública de los Municipios de Veracruz adolece de indebida fundamentación y motivación?

49. A continuación, se aborda puntualmente cada una de estas cuestiones.

⁴¹ Véase ibíd., fojas 143 a 148 y 245 a 248, respectivamente.

⁴² Véase ibíd., fojas 149 y 150.



A. ¿Condicionar los fondos de ayuda para la seguridad pública de los Municipios vulnera el principio constitucional de libre administración hacendaria municipal?

50. Es bien sabido que la libre administración de la hacienda municipal es un principio de rango constitucional previsto en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.⁴³ Esta Suprema Corte ha explicado que su razón de ser es garantizar la autosuficiencia financiera de los Municipios del país frente a los demás órdenes de gobierno y, consecuentemente, asegurarles autonomía en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales originarias.⁴⁴ En palabras del Tri-

⁴³ "Artículo 115. ...

"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.

"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."

⁴⁴ Véase la jurisprudencia P./J. 5/2000 del Tribunal Pleno, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, página 515, con número de registro digital: 192331.



bunal Pleno, este principio busca que los Municipios "puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos."⁴⁵

La libre administración hacendaria municipal se traduce, en términos generales, en una prohibición a la Federación y a los Estados de la República para imponer condiciones al ejercicio de aquellos recursos que constitucionalmente corresponde administrar en exclusiva a los Municipios.

51. Sin embargo, que los Municipios del país tengan garantizada constitucionalmente una amplia libertad para administrar su hacienda pública no quiere decir que en el sistema de la Constitución Federal la totalidad de los recursos que finalmente se ejercen por el orden de gobierno municipal estén sujetos a este régimen ni, por tanto, sean objeto de tal protección constitucional. Como el Tribunal Pleno ha explicado en reiteradas ocasiones, "*hacienda pública municipal*" y "*libre administración hacendaria*" no son expresiones sinónimas.⁴⁶ Existen múltiples recursos provenientes de fuentes de financiamiento federales o estatales que materialmente son ejercidos por los Gobiernos Municipales y en este sentido forman parte de la hacienda pública municipal, pero cuya mecánica específica de obtención, cuantificación, entrega y/o fiscalización no representa una actividad completamente "libre" para los Municipios, pues también por disposición constitucional su ejercicio se encuentra sujeto a las condiciones que establezcan unilateralmente los demás órdenes de gobierno, o bien a las que se estipulen en algún convenio suscrito con ellos.⁴⁷

52. Y justamente porque estos recursos de origen federal o estatal no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria municipal a que se refiere

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Véase ídem y la tesis aislada P. XVII/2009 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. LOS EMPRÉSTITOS SON INGRESOS MUNICIPALES NO SUJETOS A DICHO RÉGIMEN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de dos mil nueve, página 1294, con número de registro digital: 167452.

⁴⁷ En este sentido, véase la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, noviembre de dos mil diez, página 1213, con número de registro digital: 163468.



el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, no puede considerarse que todas las condiciones relacionadas con el ejercicio de recursos de la hacienda municipal –como son el requisito de celebrar un convenio con las autoridades de otro orden de gobierno para recibirlos o la obligación de informar periódicamente sobre su destino– vulneren la autonomía financiera de los Municipios. Ello dependerá más bien del tipo específico de recurso del que se trate. La cuestión aquí, por tanto, se circunscribe a dilucidar si los recursos a que se refieren los tres artículos impugnados están comprendidos en los conceptos sujetos al régimen constitucional de libre administración de la hacienda pública municipal.

53. Responder esta interrogante no representa gran problema. Como se explica enseguida, en la medida que los recursos para el fortalecimiento de la seguridad pública a que se refieren los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz no comprenden las contribuciones respecto de inmuebles establecidas a favor de los Municipios por la Legislatura Estatal, ni las participaciones que la Federación cubre a los Municipios, ni tampoco los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos que los Municipios tienen a su cargo, aquéllos no se encuentran sujetos al régimen constitucional de libre administración de la hacienda municipal. Por tanto, el hecho de que ahí se prevea la celebración de convenios con los aportantes para su entrega al destinatario (artículos 16 y 17), o que la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Veracruz tenga la facultad legal de solicitar informes a las policías municipales de esa entidad federativa respecto del ejercicio de tales recursos en la correspondiente demarcación territorial (artículo 18), no vulnera la fracción IV del artículo 115 constitucional.

54. En primer lugar, desde hace tiempo la Suprema Corte aclaró cuáles son los recursos de la hacienda pública municipal que están sujetos al régimen de libre administración hacendaria en términos del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.⁴⁸ El Tribunal Pleno explicó que en este régimen constitu-

⁴⁸ Véase jurisprudencia P./J. 6/2000 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, página 514, con número de registro digital: 192330.



cional están comprendidos tres conceptos; uno por cada inciso de la fracción. El primero son las *contribuciones* que las Legislaturas de los Estados de la República establecen a favor de los Municipios respecto de 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 [inciso a)]. El segundo son las *participaciones federales*, es decir, los recursos no etiquetados que la Federación cubre anualmente a los Municipios del país para compensar la renuncia a su potestad tributaria respecto de ciertas fuentes de ingreso gravadas únicamente por aquélla [inciso b)]. El tercer y último concepto comprendido en este régimen son los ingresos derivados de las prestaciones de los servicios públicos municipales, esto es, los recursos obtenidos por el pago de "*derechos*" en relación con un servicio público a cargo del Ayuntamiento [inciso c)].

55. En relación con estos tres rubros ciertamente existe una prohibición constitucional a la Federación y a los Estados de la República para intervenir en las decisiones de administración que tomen los Municipios. Son ingresos cuyo destino debe determinarse de forma autónoma por ellos. No obstante, el resto de los recursos que conforman la hacienda pública municipal puede válidamente estar sujeto a condiciones que se determinan por órdenes de gobierno distintos al municipal y, consecuentemente, su administración por el Municipio no puede catalogarse como "libre" en el sentido del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. En esta tesitura, independientemente de su compatibilidad con el resto del ordenamiento, la única manera en que las disposiciones legales aquí impugnadas pudieran vulnerar el principio constitucional de libre administración hacendaria municipal sería que los recursos respecto de los cuales imponen condiciones al Municipio correspondieran a alguno de los tres conceptos recién enunciados.

56. Sin embargo, en ninguna de las interpretaciones posibles de los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz puede concluirse que estos preceptos abarquen ingresos comprendidos en alguno de los tres conceptos sujetos al régimen constitucional de libre administración hacendaria municipal, pues en todo caso su contenido alude únicamente a aquellos recursos federales y/o estatales etiquetados con anterioridad por el nivel de gobierno que los aporta para destinarse específicamente al fortale-



cimiento de la seguridad pública municipal. En otras palabras, incluso en su interpretación más amplia los artículos impugnados imponen condiciones a los Municipios de Veracruz exclusivamente respecto de los fondos de ayuda para la seguridad pública de su demarcación territorial, pero no sobre recursos de la hacienda pública municipal que en términos de la Constitución Federal deban ser administrados libremente por cada Municipio.

57. Por un lado, si se atiende a la literalidad de las disposiciones impugnadas, la obligación del Municipio beneficiario de celebrar convenios con el orden aportante y rendirle informes de gasto se refiere únicamente a aquellos recursos destinados al Municipio por decisión del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz para el fortalecimiento de la seguridad pública de esa demarcación territorial, pero no al de los ingresos municipales por contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, participaciones federales o derechos por servicios públicos municipales, que son los recursos que los Municipios deben administrar libremente según el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

58. Primero, el artículo 16 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz no impone condición alguna como tal a los Municipios de esa entidad federativa. Simplemente enuncia el marco normativo de los recursos derivados de los fondos de aportaciones federales y demás fondos federales de ayuda a la seguridad pública. El precepto impugnado dispone que el ejercicio, el control, la vigilancia, la información, la evaluación y la fiscalización de tales recursos se sujetarán "a la Ley de Coordinación Fiscal, a la ley general, a la presente ley, a los convenios celebrados entre el Gobierno Federal y el Estatal, así como a las demás disposiciones federales y estatales aplicables".⁴⁹

59. Si el contenido de este artículo versa exclusivamente sobre fondos de origen federal, y los únicos convenios a los que hace referencia son los que involucran como partes a la Federación y al Estado de Veracruz, entonces es evidente que la letra de este precepto legal en ningún momento obliga a los Municipios de la entidad federativa a celebrar convenios para la entrega o el ejercicio de algún tipo de recursos federales. La disposición en todo caso prevé

⁴⁹ *Supra* párrafo 39.



como parte del marco regulatorio los convenios sobre los fondos que la Federación aporte al Estado de Veracruz, ya sea que su destino sea genérico para el desarrollo de esa entidad federativa o se asignen específicamente para el fortalecimiento de la seguridad pública estatal. Y si los únicos recursos a los que se refiere este precepto legal son aportaciones federales para el Estado de Veracruz, no para sus Municipios, entonces no puede concluirse que imponga condiciones a recursos comprendidos en el régimen constitucional de libre administración hacendaria municipal.

60. Segundo, el artículo 17 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz dispone a la letra que para el adecuado funcionamiento del sistema estatal, "el Ejecutivo Estatal destinará recursos para el fortalecimiento de las acciones de seguridad pública del Estado y los Municipios, mediante la celebración de convenios en los que se establecerá su monto y el destino de los mismos, así como la periodicidad con que se ministrarán".⁵⁰ De la simple lectura de este precepto se desprende que únicamente supedita a la celebración de convenios los recursos etiquetados con anterioridad por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz para ser aplicados a la seguridad pública municipal, es decir, los recursos aportados por el gobierno estatal a cada Municipio bajo la condición de ser destinados a este fin específico en su demarcación territorial. Es claro, por tanto, que el sentido gramatical de esta disposición tampoco está relacionado con conceptos comprendidos en el régimen de libre administración hacendaria municipal.

61. Finalmente, el artículo 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz prevé de forma expresa que los informes que las instituciones policiales de los Municipios deberán proporcionar a la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Veracruz serán "respecto al ejercicio de los recursos a que se refiere el primer párrafo del artículo anterior".⁵¹ Y toda vez que –como recién se dijo– ese primer párrafo del artículo anterior se refiere explícitamente sólo a aquellos recursos que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz destine para el fortalecimiento de la seguridad

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ Ídem.



pública del Estado y sus Municipios, o sea a recursos etiquetados previamente por el gobierno de la entidad federativa para ser aplicados a la seguridad pública estatal y municipal, el deber de informar a la autoridad estatal que el precepto legal impugnado impone como condición a las policías municipales tampoco se refiere a recursos que deban ser administrados libremente por los Municipios.

62. Por otro lado, independientemente de que ni el artículo 16 ni el artículo 17 de la ley impugnada condicionan en momento alguno a la celebración de convenios con el Estado de Veracruz la entrega o el ejercicio de los recursos que la Federación aporta específicamente para la seguridad pública municipal, si el artículo 18 de ese mismo ordenamiento legal se interpreta sistemáticamente y en función de las leyes del Congreso de la Unión que reglamentan el Sistema Nacional de Seguridad Pública previsto en el artículo 21 constitucional, entonces la obligación para los Municipios de Veracruz de rendir los informes que les solicite la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública es algo más amplia que la que se desprende de su simple literalidad. Bajo esta interpretación tal obligación no solamente comprende el deber de informar sobre el ejercicio de los recursos que el Ejecutivo *Estatal* les hubiese destinado por decisión propia para el fortalecimiento de la seguridad pública en su demarcación. Incluye también el deber de informar a dicha Secretaría Ejecutiva estatal sobre el ejercicio de los fondos de ayuda *federal* para la seguridad pública –previstos expresamente en el artículo 21, párrafo décimo, inciso e), de la Constitución Federal—⁵² que hayan sido aportados por la Federación a cada Municipio por conducto del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.

⁵² **Artículo 21. ...**

"Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia,



63. Una de las bases mínimas que establece el artículo 21 constitucional para el Sistema Nacional de Seguridad Pública es la existencia de fondos de ayuda federal para la seguridad pública que a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.⁵³ Tal como indica su nombre, se trata de recursos obtenidos y etiquetados por la Federación únicamente para auxiliar a los otros niveles de gobierno en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales originarias en materia de seguridad pública. Aunque en principio no haya impedimento para que los Estados de la República a su vez transfieran a sus Municipios parte de los recursos que les haya aportado la Federación para la seguridad pública de la entidad federativa, por disposición constitucional expresa esos recursos federales no pueden ser utilizados en algún otro rubro por el Municipio que finalmente los reciba. Se encuentran condicionados por la Constitución Federal a su utilización en actividades estrictamente vinculadas con el fortalecimiento de la seguridad pública.

64. Por otra parte, en términos del artículo 73, fracciones XXI, inciso a), párrafo segundo, y XXIII, de la Constitución Federal,⁵⁴ la reglamentación legal de los fondos federales destinados a fortalecer la seguridad pública estatal y

conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema. Inciso reformado

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines."

⁵³ Véase ídem.

⁵⁴ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

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

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

"....



municipal corresponde al Congreso de la Unión a través de una ley general. Sin embargo, constitucionalmente hablando nada impide que este órgano legislativo a su vez involucre a los Estados de la República en la mecánica de administración de las aportaciones federales para la seguridad pública de los Municipios. Al contrario, se trata de un rubro en el cual el Congreso de la Unión goza de un amplio margen de libertad de configuración y, de hecho, ha dispuesto legalmente la participación de las entidades federativas tanto en la ministración como en la fiscalización de los fondos de ayuda para la seguridad pública que la Federación aporte a las haciendas municipales del país.

65. De acuerdo con las disposiciones que reglamentan esta parte del artículo 21 constitucional, los Estados de la República no solamente son responsables de fungir como intermediarios y entregar a sus Municipios los recursos provenientes de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública. También lo son de reportar o informar periódicamente a la Federación sobre su ejercicio por dichos Municipios. Es decir, los dos instrumentos específicos que el Congreso de la Unión ha constituido hasta ahora para operar como fondos de ayuda federal para la seguridad pública en las entidades federativas y los Municipios tienen reglas de administración que obligan a los Estados de la República a llevar a cabo determinadas acciones de rendición de cuentas frente a la Federación, sin importar si los Municipios que sean destinatarios finales de esos recursos están de acuerdo con ello o no.

66. Concretamente, el artículo 142 de la ley general⁵⁵ dispone que los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional del Registro de Detenciones."

⁵⁵ "**Artículo 142.** Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se componen con los recursos destinados a la seguridad pública previstos en los fondos que establece el artículo 25, fracciones IV y VII, de la Ley de Coordinación Fiscal para tal objeto. Los recursos que se programen, presupuesten y aporten a las entidades federativas y Municipios, así como su ejercicio, control, vigilancia, información, evaluación y fiscalización, estarán sujetos a dicho ordenamiento y a la presente Ley; asimismo, únicamente podrán ser destinados a los fines de seguridad pública referidos en la citada Ley de Coordinación Fiscal."



constitucional se componen con los recursos destinados a la seguridad pública previstos en los fondos que establece para tal objeto el artículo 25, fracciones IV y VII, de la Ley de Coordinación Fiscal,⁵⁶ así como que su ejercicio, control, vigilancia, información, evaluación y fiscalización estarán sujetos a lo que disponga este último ordenamiento legal. Esto quiere decir que en la actualidad existen dos fondos de aportaciones federales cuyo destino final puede ser la seguridad pública municipal. Uno es el *Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal* (en lo sucesivo "el FORTAMUN") (artículo 25, fracción IV) y el otro es el *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal* (en lo sucesivo "el FASP") (artículo 25, fracción VII).

67. Aunque no corresponda aquí llevar a cabo un análisis pormenorizado de la mecánica específica de obtención, determinación, entrega, evaluación o fiscalización de cada uno de estos dos fondos de aportaciones federales, sí conviene mencionar de una vez que tienen diferencias operativas que pueden incidir en cómo se le rinden cuentas a la Federación respecto del ejercicio de los recursos. Por ejemplo, mientras que los recursos para la seguridad pública provenientes del FORTAMUN se entregan por conducto de las entidades federativas, pero deben ser ejercidos directamente por los Municipios,⁵⁷ los recursos

⁵⁶ **Artículo 25.** Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley, para los Fondos siguientes:

"...

"IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;

"...

"VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal."

⁵⁷ **Artículo 37.** Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los Municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales,



del FASP en principio se etiquetan para la seguridad pública de las entidades federativas⁵⁸ y éstas, a su vez, pueden transferir parte de tales recursos federales a sus Municipios siempre y cuando los condicionen a su aplicación en la seguridad pública municipal. Asimismo, mientras que la seguridad pública municipal es tan sólo uno de los múltiples fines a los que se pueden condicionar los recursos del FORTAMUN, pues se trata de un fondo encaminado a fortalecer a los Municipios en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales originarias en general,⁵⁹ los recursos del FASP, en cambio, deben ser destinados exclusivamente a los fines de seguridad pública previstos en el artículo 45 de la Ley de Coordinación Fiscal.⁶⁰

mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes. Respecto de las aportaciones que reciban con cargo al Fondo a que se refiere este artículo, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal tendrán las mismas obligaciones a que se refiere el artículo 33, apartado B, fracción II, incisos a) y c), de esta ley."

⁵⁸ Véase la razón esencial de la tesis aislada 1a. CXLII/2009 de la Primera Sala, de rubro: "FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL. LOS RECURSOS QUE LO INTEGRAN DEBEN ENTREGARSE DIRECTAMENTE AL GOBIERNO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y NO A SUS MUNICIPIOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2711, con número de registro digital: 166426, así como la tesis aislada 1a. CXLII/2009 de la Primera Sala, de rubro: "FONDO DE APORTACIONES FEDERALES PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA DE LOS ESTADOS Y DEL DISTRITO FEDERAL. LA ENTREGA DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LO INTEGRAN A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS NO VULNERA LA FACULTAD CONCURRENTE DE LOS MUNICIPIOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 21, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (TEXTO ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2710, con número de registro digital: 166428.

⁵⁹ Véase *supra* nota 57.

⁶⁰ **Artículo 45.** Las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, reciban dichas entidades se destinarán exclusivamente a:

"I. La profesionalización de los recursos humanos de las instituciones de seguridad pública vinculada al reclutamiento, ingreso, formación, selección, permanencia, evaluación, reconocimiento, certificación y depuración;

"II. Al otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los peritos, los policías ministeriales o sus equivalentes de las Procuradurías de Justicia de los Estados y del Distrito Federal, los policías de vigilancia y custodia de los centros penitenciarios; así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;

"III. Al equipamiento de los elementos de las instituciones de seguridad pública correspondientes a las policías ministeriales o de sus equivalentes, peritos, ministerios públicos y policías de vigilancia



68. Lo más relevante para el tema que aquí nos ocupa; sin embargo, es que en términos de la referida Ley de Coordinación Fiscal tanto el FASP como el FORTAMUN requieren la participación de las entidades federativas en la fiscalización de los recursos federales que finalmente sean entregados a los Municipios. Por un lado, el párrafo sexto del artículo 44 de este ordenamiento legal⁶¹ dispone a la letra que los Estados y el Distrito Federal reportarán trimes-

y custodia de los centros penitenciarios, así como, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes;

"IV. Al establecimiento y operación de las bases de datos criminalísticos y de personal, la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones de las redes locales, el servicio telefónico nacional de emergencia y el servicio de denuncia anónima;

"V. A la construcción, mejoramiento, ampliación o adquisición de las instalaciones para la procuración e impartición de justicia, de los centros penitenciarios, de los centros de reinserción social de internamiento para adolescentes que realizaron una conducta tipificada como delito, así como de las instalaciones de los cuerpos de seguridad pública de las academias o institutos encargados de aplicar los programas rectores de profesionalización y de los Centros de Evaluación y Control de Confianza, y

"VI. Al seguimiento y evaluación de los programas relacionados con las fracciones anteriores.

"Los recursos para el otorgamiento de percepciones extraordinarias para los agentes del Ministerio Público, los policías ministeriales o sus equivalentes, los policías de vigilancia y custodia y los peritos de las procuradurías de justicia de los Estados y del Distrito Federal, tendrán el carácter de no regularizables para los presupuestos de egresos de la Federación de los ejercicios subsecuentes y las "responsabilidades laborales que deriven de tales recursos estarán a cargo de los gobiernos de los Estados y del Distrito Federal.

"Dichos recursos deberán aplicarse conforme a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

"Los Estados y el Distrito Federal proporcionarán al Ejecutivo Federal, por conducto del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la información financiera, operativa y estadística que les sea requerida."

⁶¹ **Artículo 44.** El Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal se constituirá con cargo a recursos federales, mismos que serán determinados anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Secretaría de Gobernación formulará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una propuesta para la integración de dicho Fondo.

"En el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se hará la distribución de los recursos federales que integran este Fondo entre los distintos rubros de gasto del Sistema Nacional de Seguridad Pública aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

"El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entregará a las entidades el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal, con base en los criterios que el Consejo Nacional de Seguridad Pública determine, a propuesta de la Secretaría de Gobernación, por medio del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, utilizando para la distribución de los recursos, criterios que incorporen el número de habitantes de los Estados y del Distrito Federal; el índice de ocupación penitenciaria; la implementación



tralmente a la Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el ejercicio de los recursos del FASP y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones o adecuaciones realizadas a las asignaciones previamente establecidas en los convenios de coordinación y sus anexos técnicos en la materia. De modo que si un Estado de la República opta por transferir parte de sus recursos provenientes del FASP a alguno de sus Municipios para fortalecer la seguridad pública de esa demarcación territorial, la entidad federativa seguirá obligada a reportar trimestralmente a la Federación cómo se ejercieron esos recursos por el Municipio beneficiado. Tal cesión no la libera en modo alguno de su responsabilidad de rendir cuentas respecto de los fondos federales.

de programas de prevención del delito; los recursos destinados a apoyar las acciones que en materia de seguridad pública desarrollen los Municipios, y el avance en la aplicación del Programa Nacional de Seguridad Pública en materia de profesionalización, equipamiento, modernización tecnológica e infraestructura. La información relacionada con las fórmulas y variables utilizadas en el cálculo para la distribución y el resultado de su aplicación que corresponderá a la asignación por cada Estado y el Distrito Federal, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación a más tardar a los 30 días naturales siguientes a la publicación en dicho Diario del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal de que se trate.

"Los convenios y anexos técnicos celebrados entre el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y las entidades, deberán firmarse en un término no mayor a sesenta días, contados a partir de la publicación del resultado de la aplicación de las fórmulas y variables mencionadas con anterioridad.

"Este Fondo se enterará mensualmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público durante los primeros diez meses del año a los Estados y al Distrito Federal, de manera ágil y directa sin más limitaciones ni restricciones, incluyendo aquéllas de carácter administrativo, salvo que no se cumpla lo dispuesto en este artículo.

"Los Estados y el Distrito Federal reportarán trimestralmente a la Secretaría de Gobernación, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el ejercicio de los recursos del Fondo y el avance en el cumplimiento de las metas, así como las modificaciones o adecuaciones realizadas a las asignaciones previamente establecidas en los convenios de coordinación y sus anexos técnicos en la materia; en este último caso deberán incluirse la justificación y la aprobación del Consejo Estatal de Seguridad Pública correspondiente, o la opinión favorable del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. El Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública dará respuesta en un plazo no mayor a 30 días hábiles.

"Las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales deberán informar a sus habitantes trimestralmente y al término de cada ejercicio, entre otros medios, a través de la página oficial de Internet de la entidad correspondiente, los montos que reciban, el ejercicio, destino y resultados obtenidos respecto de este Fondo. Lo anterior, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y conforme a los formatos aprobados por el Consejo Nacional de Armonización Contable."



69. Por su parte, el artículo 48 de la Ley de Coordinación Fiscal⁶² prevé que respecto de todos los fondos de aportaciones federales previstos en el capítulo V de la ley, lo que incluye al FORTAMUN, las entidades federativas deberán enviar al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos. El mismo artículo 48 precisa en su segundo párrafo que para los efectos de dicha obligación, los Estados y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México) "reportarán tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquélla de sus respectivos Municipios o demarcaciones territoriales para el caso del Distrito Federal, en los fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal".⁶³ Esto significa que a pesar de que los recursos de este fondo federal estén etiquetados desde un inicio para la seguridad pública de los Municipios, cada Estado de la República está legalmente obligado a informar a la Federación sobre su ejercicio por los Municipios que lo conforman.

⁶² **Artículo 48.** Los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales a que se refiere este Capítulo.

"Para los efectos del párrafo anterior, los Estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la Entidad Federativa, como aquélla de sus respectivos Municipios o Demarcaciones Territoriales para el caso del Distrito Federal, en los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluirá los reportes señalados en el párrafo anterior, por Entidad Federativa, en los informes trimestrales que deben entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.

"Los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, publicarán los informes a que se refiere el párrafo primero de este artículo en los órganos locales oficiales de difusión y los pondrán a disposición del público en general a través de sus respectivas páginas electrónicas de Internet o de otros medios locales de difusión, a más tardar a los 5 días hábiles posteriores a la fecha señalada en el párrafo anterior.

"Las entidades federativas enterarán al ente ejecutor local del gasto, el presupuesto que le corresponda en un máximo de cinco días hábiles, una vez recibida la ministración correspondiente de cada uno de los Fondos contemplados en el Capítulo V del presente ordenamiento."

⁶³ Ídem.



70. Si el Congreso de la Unión, en uso de su facultad constitucional para reglamentar los fondos de ayuda federal a la seguridad pública, impuso a los Estados de la República obligaciones de fiscalización respecto del ejercicio de esos recursos por sus Municipios, y la validez constitucional de estas disposiciones legales no es objeto de controversia, entonces es válido concluir que el artículo 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz también concretiza o implementa en esta entidad federativa las obligaciones previstas por el legislador federal para el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Y es que, si los Estados de la República son legalmente responsables de informar a la Federación respecto del ejercicio de estos fondos federales especializados a nivel municipal, lo lógico es que las autoridades estatales tengan la facultad legal de requerir a su vez informes a los Municipios de la entidad federativa en este aspecto concreto.

71. En otras palabras, para que el Estado de Veracruz pueda cumplir con las obligaciones de rendir cuentas que le impone la Ley de Coordinación Fiscal respecto de los recursos provenientes del FASP y del FORTAMUN que se ejerzan por los Municipios, debe primero obtener los informes correspondientes por los Municipios de la entidad federativa que finalmente los ejercieron. De lo contrario quedaría incompleto el ejercicio de fiscalización de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública previstos en el artículo 21 constitucional y, por consiguiente, se obstaculizaría la rendición de cuentas en una de las bases constitucionales mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

72. Tan es así que el artículo 49, párrafo segundo, de la Ley de Coordinación Fiscal⁶⁴ prevé expresamente que las aportaciones federales de estos fondos

⁶⁴ **Artículo 49.** Las aportaciones y sus accesorios que con cargo a los Fondos a que se refiere este Capítulo reciban las entidades y, en su caso, los Municipios, las alcaldías de la Ciudad de México, no serán embargables, ni los gobiernos correspondientes podrán, bajo ninguna circunstancia, gravarlas ni afectarlas en garantía o destinarse a mecanismos de fuente de pago, salvo por lo dispuesto en los artículos 50, 51 y 52 de esta ley. Dichas aportaciones y sus accesorios, en ningún caso podrán destinarse a fines distintos a los expresamente previstos en los artículos 26, 29, 33, 37, 40, 42, 45 y 47, así como lo dispuesto en el presente artículo de esta ley.

"Las aportaciones federales serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios y las alcaldías de la Ciudad de México que las reciban, conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal, salvo en el caso



serán administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y, en su caso, de los Municipios que las reciban, "conforme a sus propias leyes en lo que no se contrapongan a la legislación federal". En esta tesis, una interpretación sistemática del artículo 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz con la Ley de Coordinación Fiscal es aquella que considera que la obligación de las instituciones policiales municipales de rendir informes a la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal se refiere también al ejercicio de los fondos de ayuda federal para la seguridad pública previstos en el artículo 21 constitucional, pues lejos de contraponerse a la legislación federal en la materia, tal postura optimiza la mecánica de rendición de cuentas que aquélla prevé.

73. En realidad, esta última interpretación de dicho precepto impugnado es también la que resulta más armónica con el resto de la legislación local si se tiene en cuenta que el artículo 18 se encuentra en el capítulo III intitulado "*DE LOS FONDOS DE AYUDA FEDERAL PARA LA SEGURIDAD PÚBLICA*" y, además, está precedido por una disposición –el ya analizado artículo 16– que remite expresamente a la Ley de Coordinación Fiscal, a la ley general, a la propia ley estatal, a los convenios celebrados entre el Gobierno Federal y el Estatal, así como a las demás disposiciones federales y estatales aplicables.⁶⁵ De hecho, en la práctica la gran mayoría de los recursos que las entidades federativas destinan a la seguridad pública estatal y de sus Municipios proviene originalmente de la Federación, ya sea como participaciones, aportaciones, convenios o incentivos derivados de la colaboración fiscal.⁶⁶ No es inusual, por ende, que las legislaciones estatales en materia de seguridad pública se refieran también al ejercicio de recursos federales, ya sea reiterando o perfeccionando en la entidad federativa las obligaciones que imponga el Congreso de la Unión.

de los recursos para el pago de servicios personales previsto en el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa y Gasto Operativo, en el cual se observará lo dispuesto en el artículo 26 de esta ley. En todos los casos deberán registrarlas como ingresos que deberán destinarse específicamente a los fines establecidos en los artículos citados en el párrafo anterior."

⁶⁵ Véase *supra* párrafo 39.

⁶⁶ En el caso del Estado de Veracruz, por ejemplo, mientras que el total de ingresos para el año fiscal dos mil veintidós es de \$135,763'199,169.00, el monto correspondiente a recursos federales (participaciones, aportaciones, convenios e incentivos derivados de la colaboración fiscal) es de \$124,540'464,998.00, es decir, 91.73 % del total. Véase la Ley de Ingresos del Estado de Veracruz para el Ejercicio Fiscal 2022.



74. De este modo, cuando el artículo 18 de la ley impugnada obliga a las instituciones policiales de los Municipios de Veracruz a informar a la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública respecto del ejercicio de los recursos que el Poder Ejecutivo del Estado les destine para el fortalecimiento de la seguridad pública en la demarcación territorial, puede referirse a (i) los recursos estatales asignados *motu proprio* al Municipio específicamente para ese fin, (ii) los recursos federales que fueron asignados a la entidad federativa precisamente para fortalecer su seguridad pública (es decir, del FASP) y ésta, a su vez, asignó al Municipio bajo la condición de que sean aplicados en este rubro, o bien, (iii) los recursos federales que le fueron asignados al Municipio por la Federación (es decir, del FORTAMUN) y en cuya entrega fungió como intermediario el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz. No obstante, tampoco así puede concluirse que este precepto legal se refiera a conceptos sujetos al régimen de libre administración hacendaria municipal, pues todos estos recursos guardan relación con aquella parte de la hacienda pública municipal cuya administración no es libre.

75. En la medida de que se trata de recursos estatales y/o federales ya etiquetados que sólo ingresan a la hacienda pública estatal o municipal para lograr un propósito preestablecido por la Constitución Federal o por el orden de gobierno que los asigna, no puede considerarse que representen ingresos por contribuciones sobre la propiedad de los inmuebles de esa demarcación, ni participaciones federales del Municipio, ni tampoco ingresos por el pago de derechos de los servicios públicos municipales. Al contrario, en tanto que representan recursos de ayuda o fortalecimiento a la seguridad pública estatal o municipal, su otorgamiento y ejercicio lógicamente se encuentran condicionados a que el nivel u orden de gobierno al que se aportan realice determinadas acciones en esta materia. El destinatario no las puede negociar.

76. Y si un Municipio no tiene incidencia en la determinación de las condiciones de ejercicio de los recursos que le son aportados por la entidad federativa o la Federación para un determinado propósito y simplemente debe someterse a ellas para poder recibirlos, entonces no puede considerarse que la obligación de rendir los informes que solicite la autoridad estatal respecto de su ejercicio comprenda aquellos recursos sujetos al régimen de libre administración hacendaria municipal. Por tanto, tampoco bajo esta otra interpretación del artículo 18



de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz puede sostenerse que se vulnere la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal.

77. No es obstáculo para llegar a esta conclusión el hecho de que por un lado, una parte de la hacienda pública municipal se integre con recursos federales cuyo ejercicio está comprendido en el régimen de libre administración hacendaria y, por otro lado, la obligación de informar impuesta por el artículo 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz a los Municipios de la entidad federativa alcance también al ejercicio de ciertos recursos federales. Esto obedece a que el régimen constitucional de los ingresos que los Municipios reciben de la Federación depende del tipo específico de recursos de que se trate y, como ya se mencionó (véase *supra* párr. 54), únicamente las *participaciones federales* están comprendidas en los conceptos sujetos al régimen de libre administración hacendaria municipal.

78. Como ha explicado ya en reiteradas ocasiones esta Suprema Corte,⁶⁷ los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 constitucional no representan participaciones federales, pues no se trata de recursos que se otorguen como compensación a las entidades federativas o a los Municipios por renunciar a su potestad impositiva en ciertos rubros ni, por ende, que se encuentren destinados a ser administrados libremente por los beneficiarios. Aquéllos gozan, en cambio, de la naturaleza de *aportaciones federales*. Representan recursos con efectos redistributivos que la Federación "aporta" a las entidades federativas y a los Municipios solamente para servir un fin específico preestablecido.⁶⁸ En tanto recursos que por definición se encuentran condicionados a la consecución de determinados objetivos previstos en la Constitución Federal y, por consiguiente, cuyo ejercicio no es libre para las entidades federativas ni para los Municipios, no puede considerarse que estén comprendidos en el régimen de libre administración hacendaria municipal.

⁶⁷ Véase la jurisprudencia P./J. 9/2000 del Tribunal Pleno, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, página 514, con número de registro digital: 192327.

⁶⁸ En este sentido, véase la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala citada en *supra* nota 47.



79. Esto desde luego no significa que las entidades federativas puedan válidamente imponer cualquier tipo de condición al ejercicio de los fondos de ayuda o fortalecimiento a la seguridad pública que los Municipios reciban como aportaciones de otro nivel de gobierno. Simplemente quiere decir que la facultad de los Municipios para administrar tales recursos no está protegida constitucionalmente por el principio de libre administración hacendaria municipal previsto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. Tal conclusión, sin embargo, no constituye un impedimento para analizar si las condiciones que se impongan al ejercicio de estos recursos en las leyes federales o estatales vulneran algún otro precepto constitucional.

80. En suma, los recursos a que se refieren los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz son, por un lado, los fondos de ayuda federal para la seguridad pública previstos en el artículo 21, párrafo décimo, inciso e), de la Constitución Federal –reglamentados por la ley general y la Ley de Coordinación Fiscal– y, por otro lado, aquellos fondos que en términos de la Constitución y las leyes estatales, pudiera asignar *motu proprio* el Estado de Veracruz a favor de sus Municipios para el fortalecimiento de la seguridad pública de esas demarcaciones. Y toda vez que se trata de recursos que se rigen por las reglas específicas del Sistema Nacional de Seguridad Pública previsto en el artículo 21 constitucional, o bien de recursos estatales cuya administración recae en el ámbito de libertad de configuración de las entidades federativas, aquéllos no se encuentran sujetos al principio de libre administración hacendaria municipal contenido en la fracción IV del artículo 115 constitucional.

81. Con independencia de que la condición de celebrar convenios con el aportante en los artículos impugnados se refiera sólo a aquellos recursos aportados por la Federación al Estado de Veracruz (artículo 16) o por éste a sus Municipios (artículo 17), pero nunca a los recursos aportados por la Federación a los Municipios, en cualquiera de los supuestos legales ahí previstos el régimen constitucional de los recursos que ingresan a la hacienda pública municipal permite la participación de las autoridades estatales en la mecánica de fiscalización y, por consiguiente, también su facultad de solicitar informes respecto del ejercicio de esos fondos a las instituciones policiales de los Municipios del Estado de Veracruz (artículo 18).



82. Por estas razones la Suprema Corte considera que es **infundado** el primer concepto de violación hecho valer por el Municipio actor. Contra lo que sostiene, la celebración de convenios entre el beneficiario y el aportante que prevén los artículos impugnados –es decir, entre el Estado de Veracruz y la Federación respecto de los fondos de ayuda federal a la seguridad pública de la entidad federativa (artículo 16), y entre los Municipios y el Estado de Veracruz respecto de los recursos que para el fortalecimiento de la seguridad pública municipal les destine el Poder Ejecutivo Estatal (artículo 17)– no incide en la libre administración hacendaria municipal. Tampoco lo hace la obligación de las policías municipales de rendir informes al secretario ejecutivo del Sistema Estatal y del Consejo Estatal de Seguridad Pública respecto de los recursos federales y estatales destinados al fortalecimiento de la seguridad pública en su Municipio (artículo 18). Por consiguiente, no puede considerarse que estas disposiciones afecten en detrimento del promovente la autonomía financiera que le reconoce el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal.

83. Además, suponiendo sin conceder que el artículo 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz desembocara en una doble fiscalización de los recursos federales asignados al Municipio, cosa que jamás hace, esto tampoco haría que se vulnerara el principio de libre administración de la hacienda pública municipal, pues como ya se señaló líneas arriba, por disposición expresa del artículo 21, párrafo décimo, inciso e), de la Constitución Federal, la administración de este tipo de recursos aportados por la Federación no es libre. Aquélla se encuentra condicionada a la consecución del objetivo general de ayuda para la seguridad pública previsto en el Texto Constitucional. Por consiguiente, está sujeta a los fines específicos en materia de seguridad pública que determine la legislación reglamentaria expedida por el Congreso de la Unión y que implementen en las entidades federativas las leyes estatales de la materia. En esta tesitura, tampoco es posible sostener que porque obligue a los Municipios de Veracruz a informar a la autoridad estatal sobre el ejercicio de tales recursos federales, ese precepto impugnado sea violatorio de la fracción IV del artículo 115 constitucional.

84. Estas consideraciones no son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de seis votos.



B. ¿Condicionar los fondos de ayuda para la seguridad pública de los Municipios impide al orden de gobierno municipal cumplir su obligación constitucional de coordinarse en esta materia con la Federación y las entidades federativas?

85. Está fuera de discusión que la seguridad pública es una función del Estado Mexicano que se ejerce de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los Municipios del país. En términos de lo dispuesto en el párrafo noveno del artículo 21 de la Constitución Federal,⁶⁹ los tres órdenes de gobierno tienen atribuciones originarias en materia de seguridad pública y, por consiguiente, a cada uno de ellos le corresponde realizar simultáneamente determinadas funciones en este rubro. También es claro que ante la concurrencia de facultades que opera en esta materia, las instituciones policiales de todos los niveles de gobierno se encuentran constitucionalmente obligadas a coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública. Independientemente de que pertenezcan al orden federal, estatal o municipal, los distintos cuerpos de seguridad del país tienen el deber constitucional de ponerse de acuerdo entre ellos para salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, pues así lo prevé claramente el párrafo décimo de ese mismo precepto constitucional.⁷⁰

86. Lo que ya no es tan evidente es si cualquier condicionamiento externo hacia los recursos que finalmente ejercen los Municipios en el rubro de seguridad pública incide en el cumplimiento de su obligación constitucional de coordinarse

⁶⁹ "Artículo 21. ...

"La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución."

⁷⁰ Véase *supra* nota 52.



en esta materia con la Federación y las entidades federativas. Concretamente, la cuestión por dilucidar aquí es si el hecho de que los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz condicionen el ejercicio de los fondos de ayuda federal y estatal para la seguridad pública a la celebración de convenios con el orden de gobierno aportante (artículos 16 y 17), y obliguen a las policías municipales de esa entidad federativa a informar a la autoridad estatal respecto de su ejercicio (artículo 18), impide de algún modo a los Municipios cumplir con la obligación de coordinarse en el rubro de seguridad pública con los demás órdenes de gobierno y, con ello, incide negativamente en el ejercicio de sus funciones constitucionales originarias.

87. Resolver esta cuestión tampoco resulta muy complicado, pues guarda estrecha relación con las consideraciones expuestas en la sección anterior. Como se explica enseguida, la obligación de coordinación en materia de seguridad pública que impone el décimo párrafo del artículo 21 constitucional a todas las instituciones policiales del país es aplicable en aquellos supuestos en que el orden de gobierno al que pertenecen tenga reconocido algún grado de autonomía frente a los demás, pero no cuando la propia Constitución Federal permita que se les sujete a algunas condiciones determinadas por un orden de gobierno distinto. Imponer ciertas condiciones a los fondos que la Federación y/o los Estados de la República aporten a los Municipios específicamente para el fortalecimiento de su seguridad pública no incide en el cumplimiento de esa obligación constitucional porque el ejercicio de dichos recursos adicionales no representa un ámbito donde la Constitución Federal reconozca completa autonomía a los Municipios frente a los demás órdenes de gobierno. Al contrario, tal ejercicio forma parte de un esquema constitucional especializado de apoyo a la seguridad pública estatal y municipal que dispone el cumplimiento de ciertos requisitos a cargo del beneficiario frente a los aportantes.

88. Toda vez que las condiciones que imponen los preceptos impugnados a los Municipios de esa entidad federativa se circunscriben únicamente al ejercicio de los recursos auxiliares previamente etiquetados por la Federación para apoyar la seguridad pública estatal y municipal (en el caso de la obligación de rendir informes), o bien por el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz para fortalecer la seguridad pública municipal (tanto en la obligación de rendir informes como en el requisito de celebrar convenios con el aportante), pero no comprende el



ejercicio de todos los recursos de la hacienda pública municipal que finalmente se apliquen en el rubro de seguridad pública, aquellas condiciones al financiamiento adicional que reciba un Municipio para este propósito no inciden en el cumplimiento de su obligación constitucional de coordinarse con las instituciones policiales de los demás órdenes de gobierno. Por tanto, tampoco puede sostenerse que de ese modo se afecte de manera negativa el ejercicio de las atribuciones originarias del Municipio en materia de seguridad pública.

89. En primer lugar, desde hace algún tiempo esta Suprema Corte reconoció que, si bien la obligación de coordinación en materia de seguridad pública prevista para las instituciones policiales de los tres niveles de gobierno en el décimo párrafo del artículo 21 constitucional representa la regla general de actuación de las autoridades mexicanas en este rubro, aquélla no aplica en todos los casos en que se realizan funciones de seguridad pública. Al resolver la **controversia constitucional 92/2010**⁷¹ el Tribunal Pleno consideró que el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León no se encontraba constitucionalmente obligado a suscribir convenio alguno con el Municipio de San Pedro Garza García para asumir temporalmente el mando de su policía municipal porque la fracción VII del artículo 115 de la Constitución Federal representaba un supuesto excepcional en el ámbito de la seguridad pública municipal que facultaba al gobernador para llevar a cabo esta acción unilateralmente en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público.⁷²

90. La Suprema Corte razonó en ese asunto que aunque todas las disposiciones relativas a la seguridad pública previstas en la Constitución Federal

⁷¹ Controversia constitucional 92/2010, resuelta el doce de mayo de dos mil catorce por unanimidad de diez votos.

⁷² Véase *ibíd.*, páginas 76 y 77 ("En concordancia con lo anterior, si bien es cierto que, constitucionalmente está prevista la obligación que referimos en la parte final del párrafo precedente para los órganos legislativos estatales para efectos de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, lo cierto es que dicho imperativo no resulta aplicable al supuesto previsto en la fracción VII del propio numeral, en la medida que el propio ordenamiento supremo contempló una hipótesis excepcional en el ámbito de la seguridad pública municipal, al facultar de manera directa y exclusiva a los titulares de los Poderes Ejecutivos para que asuman el mando y transmitan órdenes a los cuerpos de seguridad pública municipal en los casos que ellos mismos consideren de fuerza mayor o de alteración grave del orden público. Esto es, la propia norma fundamental sustrajo del ámbito competencial de los Municipios los supuestos a que se refiere la citada fracción VII y los asignó en favor de los Ejecutivos locales."). (Énfasis añadido).



fueran parte de un mismo sistema normativo, aquéllas habían sido ideadas para adaptarse a contextos y situaciones rápidamente cambiantes. La presencia de cada una de ellas en el Texto Constitucional, por tanto, podía obedecer a lógicas o racionalidades diferentes. Si bien la normalidad en la función de la seguridad pública era la coordinación entre las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno en términos del artículo 21 constitucional, excepcionalmente en esta misma materia podía regir otro tipo de relación entre los distintos órdenes de gobierno –en ese caso, entre la entidad federativa y el Municipio– que se encontraba validada por la propia Constitución Federal para hacer frente a una situación específica de alteración grave del orden público (artículo 115, fracción VII). En tal supuesto, para cumplir los fines de la seguridad pública la policía municipal ya no tenía la obligación de coordinarse con los demás niveles de gobierno, sino la de acatar las órdenes del gobernador del Estado.⁷³

91. En otras palabras, pese a que las disposiciones constitucionales en materia de seguridad pública por lo general presupongan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios y, consecuentemente, establezcan las bases mínimas del Sistema Nacional de Seguridad Pública bajo una lógica de coordinación o cooperación entre los tres niveles de gobierno, aquéllas no solamente regulan el ejercicio de estas funciones en condiciones de normalidad. Por el contrario, varias de las normas constitucionales en esta materia contemplan supuestos cuya actualización es menos frecuente o, incluso excepcional, pero que permiten a algunas autoridades federales y/o estatales la aplicación unilateral de medidas provisionales que se encuentran encaminadas a afrontar de manera más eficaz las distintas situaciones extraordinarias en materia de seguridad pública previstas en el propio Texto Constitucional.

92. Y como tales medidas de carácter temporal o estabilizador pueden válidamente disponer el condicionamiento de ciertos actos de un orden de gobierno a las decisiones de otro para la más adecuada realización de ciertos fines de la seguridad pública reconocidos en la Constitución Federal, lógicamente se encuentran excluidas del esquema tradicional o regular de coordinación en esta materia a que se refiere el décimo párrafo del artículo 21 constitucional, pues ahí

⁷³ Véase *ibíd.*, páginas 80 a 92.



donde ya existe la obligación puntual de cumplir un requisito o condición cuyo contenido específico es atribución constitucional de otro orden de gobierno, ningún sentido tiene que se prevea también una obligación de coordinarse con él. Este mismo criterio fue retomado por la Segunda Sala al resolver la **controversia constitucional 1/2016**.⁷⁴

93. De estos precedentes se desprende que, mientras la obligación de "coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública" que impone a todas las instituciones policiales del país el párrafo décimo del artículo 21 constitucional representa la regla general prevista por el Constituyente para la concurrencia de facultades en esta materia, pues claramente pretende evitar que se generen caos e incertidumbre al compartirse atribuciones originarias que se ejercen de manera simultánea y autónoma por los tres órdenes de gobierno, aquélla no tiene razón de ser en aquellos supuestos constitucionales donde se prevé el condicionamiento de los actos de un orden de gobierno a ciertos requisitos que determine otro para cumplir los fines de la seguridad pública. Dicho de otro modo, la obligación de coordinación en materia de seguridad pública aplica y es exigible a las autoridades municipales únicamente en aquellas situaciones en que los Municipios gozan de algún grado de autonomía frente a la Federación y las entidades federativas, pero no en aquellas en que la propia Constitución Federal los condiciona a ciertas decisiones de los demás órdenes de gobierno.

94. Por tanto, lo decisivo para determinar si los preceptos legales impugnados impiden indebidamente al Municipio actor ejercer su obligación constitucional originaria de coordinación con la Federación y las entidades federativas en materia de seguridad pública es analizar si dichas disposiciones regulan algún supuesto en el que la Constitución Federal le reconozca algún grado de autonomía al orden municipal frente a los demás órdenes de gobierno. Ese análisis

⁷⁴ Controversia constitucional 1/2016, resuelta el cuatro de marzo de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos, párrafo 71 ("En otras palabras, cuando el gobernador de un Estado ejerce esta facultad constitucional, la seguridad pública como atribución no obedece a la lógica regular de coordinación o cooperación entre la entidad federativa y los Municipios, sino a un esquema excepcional de supra-subordinación donde las autoridades municipales temporalmente están obligadas a acatar las determinaciones que el gobernador considere necesarias para restablecer el orden social en el Municipio").



muestra, sin embargo, que ni el ejercicio de los recursos adicionales que la Federación aporta a los Estados de la República y a los Municipios para fortalecer la seguridad pública de su demarcación territorial –supuesto que genera la obligación de rendir informes de gasto a la autoridad estatal (artículo 18)– ni tampoco el ejercicio de los recursos que el Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz destine para fortalecer la seguridad pública municipal –supuesto para el cual se prevén tanto la celebración de convenios entre el Municipio y el aportante (artículo 17) como la rendición de informes de gasto a la autoridad estatal (artículo 18)– son ámbitos de la seguridad pública donde los Municipios del país tengan reconocida plena autonomía por la Constitución Federal.

95. Como ya se explicó a detalle en la sección anterior (*supra* párrafos 56 a 83) y en ánimo de repeticiones innecesarias se tiene aquí por reproducido, si bien los recursos a cuyo ejercicio se refieren los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz indudablemente pueden pasar a formar parte de la hacienda pública municipal, lo cierto es que su administración por los Municipios no es libre en el sentido de la fracción IV del artículo 115 constitucional, pues no se trata de ingresos por contribuciones a la propiedad inmobiliaria, ni por participaciones federales del Municipio, ni tampoco por los derechos cobrados por la prestación de un servicio público municipal, que son los únicos conceptos sujetos al régimen constitucional de libre administración de la hacienda pública municipal.⁷⁵ Por consiguiente, el ejercicio de los recursos federales y/o estatales a que hacen referencia los preceptos legales impugnados no es un ámbito en que los Municipios gocen de completa autonomía frente a los demás niveles de gobierno.

96. Tal como se expuso, el ejercicio de estos recursos adicionales por el orden municipal está sujeto a ciertas condiciones previstas no solamente en el artículo 21, párrafo décimo, inciso e), de la propia Constitución Federal,⁷⁶ sino también en la legislación reglamentaria del artículo 21 constitucional expedida por el Congreso de la Unión (fundamentalmente la ley general y la Ley de Coordinación Fiscal), así como en las leyes estatales en materia de seguridad pública

⁷⁵ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000, del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 48.

⁷⁶ Véase *supra* nota 52.



en lo que no se contraponga a la legislación federal. Todas esas normas secundarias pueden válidamente imponer a los Municipios ciertos requisitos determinados por la Federación o las entidades federativas –como es la de obligarles a celebrar convenios respecto de los fondos estatales o la de rendir informes de gasto respecto de los recursos auxiliares aportados al Municipio para ese fin por la Federación o el Estado– precisamente porque la Constitución Federal excluye al financiamiento de apoyo para la seguridad pública estatal y municipal del ámbito de autonomía municipal. Esto sucede explícitamente en el caso de fondos de ayuda federal para la seguridad pública (es decir, FASP y FORTAMUN) e implícitamente por lo que hace a los fondos estatales para el fortalecimiento de la seguridad pública de los Municipios.

97. Si constitucionalmente a los Municipios no se les reconoce total autonomía en la administración de los fondos de ayuda federal para fortalecer la seguridad pública, ni tampoco en la de los recursos que el Poder Ejecutivo de Veracruz les destine *motu proprio* para ese mismo propósito, entonces debe entenderse que la obligación de suscribir convenios con la entidad federativa respecto de los recursos que ésta les aporte para tal fin (artículo 17) y de informar a la autoridad estatal sobre el ejercicio de todos los fondos de ayuda para la seguridad pública municipal (artículo 18) representa un ámbito de la seguridad pública en el que la actuación de los Municipios puede estar sujeta a algunos requisitos de sus aportantes. Y si estos fondos están condicionados por la Constitución Federal a las determinaciones de otros órdenes de gobierno, entonces en esos supuestos específicos, para ser beneficiarios de los apoyos, los Municipios se encuentran obligados a cumplir con las condiciones que la Federación o, en su caso, las entidades federativas les impongan. Dicho de otro modo, el cumplimiento de la obligación constitucional de los Municipios de coordinarse con los demás órdenes de gobierno para la consecución de los fines de seguridad pública no depende del condicionamiento de los recursos adicionales que reciban de aquéllos como aportaciones para ser aplicados a ese rubro específico en la demarcación territorial.

98. Tan es así que, si por alguna razón los Municipios no estuvieran de acuerdo con las condiciones que se imponen al ejercicio de los fondos federales o estatales de ayuda a la seguridad pública municipal, en principio nada les impide ejercer sus atribuciones originarias en esta materia con recursos de la



hacienda pública municipal que sí estén comprendidos en el régimen de libre administración hacendaria y, por tanto, cumplir la obligación de coordinarse con los demás órdenes de gobierno para la consecución de los fines de la seguridad pública a que se refiere el artículo 21 constitucional. Consecuentemente, las condiciones que los preceptos impugnados imponen al ejercicio de los recursos federales y estatales de apoyo a la seguridad pública de los Municipios no afectan indebidamente el ejercicio de las atribuciones municipales en materia de seguridad pública en un plano de coordinación con los demás órdenes de gobierno. Tan sólo involucran acciones que constitucionalmente deben realizarse bajo las condiciones que establezca el orden de gobierno aportante.

99. Estas razones son suficientes para concluir que también es **infundado** el segundo concepto de invalidez planteado por el Municipio actor. Contra lo que sostiene, mientras que el artículo 16 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz no impone condición alguna como tal a los Municipios de la entidad federativa, pues sólo habla de convenios entre la Federación y el Estado de Veracruz, la obligación de celebrar convenios con el gobierno estatal respecto de los fondos estatales destinados al fortalecimiento de la seguridad pública municipal –prevista en el artículo 17– y de rendir informes a la autoridad estatal sobre el ejercicio de los recursos federales y estatales de ayuda para la seguridad pública –prevista en el artículo 18– no vulneran el principio de división de poderes ni la autonomía municipal.

100. Incluso, suponiendo que estas obligaciones lo sometieran financieramente al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, que de hecho no lo hacen porque jamás se le prohíbe hacer uso de otros recursos de la hacienda pública municipal para realizar la función de seguridad pública, la administración de los recursos de apoyo que aporten para ese propósito específico la Federación o el Estado de Veracruz no entra en el ámbito de autonomía del Municipio. Y si el ejercicio de estos recursos representa un ámbito donde la Constitución Federal no prevé plena autonomía municipal, sino el condicionamiento de los beneficiarios a los requisitos de los aportantes, entonces tampoco incide en el cumplimiento de la obligación constitucional de coordinarse con los otros órdenes de gobierno, pues en estos supuestos para ejercer los fondos de apoyo los Municipios están obligados a cumplir las condiciones que impongan la Federación y/o las entidades federativas, no a coordinarse con ellos. Condicionar de este modo los recursos



federales y/o estatales de apoyo a la seguridad pública, por tanto, es plenamente compatible con la obligación constitucional de coordinación en materia de seguridad pública y, consecuentemente, con los artículos 21, 49 y 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Federal.

101. Estas consideraciones no son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de siete votos.

C. ¿Condicionar los fondos de ayuda para la seguridad pública de los Municipios de Veracruz adolece de indebida fundamentación y motivación?

102. Finalmente corresponde dilucidar si, como alega el Municipio actor, tanto la obligación de celebrar convenios con el aportante respecto de los fondos para el fortalecimiento de la seguridad pública del beneficiario (artículos 16 y 17) como la de rendir informes ante la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Veracruz, respecto del ejercicio de los recursos federales y estatales de ayuda a la seguridad pública municipal (artículo 18) carece de fundamentación y motivación y, por tanto, vulnera el artículo 16 de la Constitución Federal. Abordar esta tercera cuestión no representa mayor problema, pues la Suprema Corte ya ha definido en innumerables ocasiones qué tipo de fundamentación y motivación requieren las leyes cuando no trascienden de manera inmediata a la esfera jurídica de los particulares. En la medida que el precepto legal impugnado se emitió por organismo competente para ello y reglamenta una situación que ameritaba ser regulada jurídicamente, cumple con esos dos requisitos constitucionales.

103. Por una parte, este Tribunal Pleno ha sostenido de manera reiterada que el requisito de motivación al que la Constitución Federal sujeta a las normas y actos provenientes de los órganos legislativos puede ser de dos tipos: reforzada u ordinaria.⁷⁷ Mientras que la motivación reforzada aplica esencialmente cuando se emiten ciertas normas o actos que pueden afectar algún derecho

⁷⁷ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 120/2009, cuyo rubro es "MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, pág. 1255, con número de registro digital: 165745.



fundamental o bien constitucionalmente análogo y, por ende, su control implica ser más estricto con las razones del legislador, la motivación ordinaria opera, en cambio, en aquellos casos en que no subyace este riesgo y, consecuentemente, se traduce en una revisión mucho más deferente hacia el Poder Legislativo.

104. Es bastante evidente que los preceptos legales impugnados no regulan situaciones que tengan incidencia directa en el ejercicio de algún derecho fundamental. Como ya se explicó a detalle en los dos apartados anteriores (véase *supra* VI.1.A y VI.1.B), los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz regulan únicamente relaciones entre autoridades federales, estatales y municipales para efectos de distribución, ejercicio, administración y fiscalización de los fondos federales y estatales que se aporten al Estado de Veracruz y a los Municipios de esa entidad federativa con el objetivo de fortalecer la seguridad pública de su demarcación. En tanto que los sujetos activos y pasivos de esa disposición son autoridades en estricto sentido, la relación de ese artículo con derechos fundamentales es únicamente mediata o indirecta. No se trata, por ende, de una norma que requiera motivación reforzada en términos de la jurisprudencia de esta Suprema Corte.

105. Por otra parte, el Tribunal Pleno ya definió cuáles son los factores que deben actualizarse para considerar que una ley cumple con las garantías de fundamentación y motivación cuando los actos legislativos regulan únicamente la interacción entre autoridades.⁷⁸ Para que una norma que en principio tiene incidencia únicamente en los actos de gobierno se considere debidamente fundada y motivada es suficiente con que exista una norma jurídica que le permita a la autoridad legislativa actuar en determinado sentido y, además, coexistan antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con cierta claridad que tal norma habilitante tiene aplicabilidad. En el presente caso se cumplen los dos presupuestos que la jurisprudencia del Tribunal Pleno requiere para considerar que hubo suficiente fundamentación y motivación.

⁷⁸ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 50/2000, cuyo rubro es: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN DE MANERA INMEDIATA LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, abril de dos mil, página 813, con número de registro digital: 192076.



106. Primero, el Congreso del Estado de Veracruz indudablemente tiene facultades para legislar respecto del ejercicio de los fondos de ayuda federal y estatal a la seguridad pública municipal en términos de lo previsto en el artículo 21 constitucional. A pesar de que el artículo 73, fracciones XXI, inciso a), párrafo segundo, y XXIII, de la Constitución Federal⁷⁹ disponga que corresponde al Congreso de la Unión establecer en una ley general la distribución de competencias y las bases de coordinación en materia de seguridad pública, al tratarse de una materia concurrente que desemboca en acciones de los tres niveles de gobierno, a los Congresos de las entidades federativas les corresponde implementar las disposiciones constitucionales y de la ley general en sus respectivas demarcaciones territoriales.

107. Segundo, frente al requisito constitucional de que los fondos de ayuda federal a la seguridad pública se destinen exclusivamente a la seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios –previsto en el inciso e) del párrafo décimo del artículo 21 de la Constitución Federal–⁸⁰ se puede colegir con cierta claridad que los preceptos legales impugnados son instrumentales a garantizar esta condición. Si, como también ya se dijo (véase *supra* párrafos 63 y 64), constitucionalmente se pretende asegurar que estos recursos aportados por la Federación para apoyar la seguridad pública de las entidades federativas y los Municipios sean aplicados únicamente en ese rubro, y en principio los fondos asignados a cada entidad federativa pueden transferirse a sus Municipios siempre y cuando se apliquen exclusivamente en seguridad pública, entonces la obligación legal de los Municipios de Veracruz de suscribir convenios sobre los fondos estatales para el fortalecimiento de la seguridad pública municipal y rendir informes a la Secretaría Ejecutiva del Sistema y del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Veracruz respecto del ejercicio de los fondos federales y estatales etiquetados para este fin en principio están encaminadas a cumplir ese propósito. Y toda vez que no corresponde aquí hacer un escrutinio estricto para verificar si efectivamente sí es la mejor medida para lograrlo, mucho menos analizar la validez de la medida a la luz de la ley ordinaria, no se puede concluir que la expedición del artículo impugnado adolezca de indebida fundamentación y motivación.

⁷⁹ Véase *supra* nota 54.

⁸⁰ Véase *supra* nota 52.



108. Por estas razones la Suprema Corte considera que también es **infundado** el tercer concepto de invalidez esgrimido por la parte actora. Contra lo que sostiene en su demanda, conforme a un escrutinio ordinario de la fundamentación y motivación legislativa debe concluirse que los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz fueron emitidos por una autoridad con facultades para hacerlo y regulan diversas situaciones que en principio podían reglamentar. No puede sostenerse, por consiguiente, que la expedición de estos tres preceptos legales vulnere el artículo 16 de la Constitución Federal por los motivos que invoca el promovente.

109. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de ocho votos.

110. Al haber resultado **infundados** todos los planteamientos constitucionales esgrimidos contra los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz, **debe reconocerse su validez**.

VI.2. Constitucionalidad del régimen de preservación de las grabaciones policiales de audio y video (artículos 94 y 95 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz)

111. **Normas generales impugnadas.** Los artículos 94 y 95 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz se refieren a la obtención y el manejo de las grabaciones de audio y video generadas por los elementos de la policía en el ejercicio de sus funciones. Dichos artículos disponen a la letra lo siguiente:

"Artículo 94. Cuando el elemento cuente en su equipo personal, o en los vehículos en los que preste el servicio, con cámaras que graban audio y video automáticamente, deberá hacer uso de las mismas, en toda interacción que tenga con las personas o en la participación de hechos propios del servicio o detenciones en flagrancia, deberá señalar que está grabando."

"Artículo 95. Queda prohibido grabar al interior de domicilios y lugares privados sin orden judicial o consentimiento previo de sus propietarios, salvo que se trate de delito flagrante o de la preservación de los hechos.



"Todas las grabaciones deberán almacenarse durante siete días naturales, a partir de la fecha en que ocurrió el evento o dependiendo de la capacidad técnica del grabador en su funcionamiento para su posterior respaldo si en ese periodo no son solicitadas por autoridad competente o por alguna institución policial, se destruyen."

112. **Concepto de invalidez.** El Municipio actor afirma que estos dos preceptos legales vulneran los derechos humanos al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la justicia pronta y a la legalidad reconocidos en los artículos 14, 16, 17 y 20 de la Constitución Federal y, por consiguiente, generan una afectación indebida en el ejercicio de las atribuciones originarias en materia de seguridad pública que le confieren los artículos 21 y 115, fracción III, inciso h), del mismo ordenamiento constitucional. Explica que los artículos impugnados permiten a los policías municipales romper con el principio de conservación de la prueba porque, en lugar de disponer que las grabaciones de audio y video que obtengan con motivo de los hechos propios del servicio sean incluidas en el "informe policial homologado" previsto en el artículo 41 de la ley general, ordenan su almacenamiento por siete días y, si dentro de este periodo no son solicitadas por autoridad competente o por alguna institución policial, su destrucción.⁸¹

113. **Contestación de las autoridades demandadas.** El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz señala que el concepto de invalidez es infundado porque

⁸¹ Véase el cuaderno de la controversia constitucional 47/2021, fojas 33 a 35. Es pertinente aclarar que en esta parte de su escrito de demanda el Municipio actor también invoca violaciones a los artículos 227, 228, 337, 380 y 383 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sin embargo, tales argumentos no pueden ser analizados en el presente medio de impugnación porque el artículo 105, fracción I, párrafo cuarto, de la Constitución Federal dispone que en las controversias constitucionales "únicamente podrán hacerse valer violaciones a la propia Constitución Federal y a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte". Esta regla constitucional ya fue incorporada explícitamente como causa de improcedencia por el Congreso de la Unión a la fracción VIII del artículo 19 de la ley reglamentaria. Lo anterior significa que, en un medio de impugnación como el que aquí nos ocupa, la legislación ordinaria no puede ser parámetro de validez de los actos impugnados. Tampoco es posible, por consiguiente, analizar aquí las denominadas "violaciones indirectas" a la Constitución Federal, esto es, aquellas afirmaciones que para acreditar una vulneración constitucional remiten exclusivamente a dicha legislación ordinaria. En este sentido, véase el recurso de reclamación 150/2019-CA, resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos, así como los recursos de reclamación 158/2019-CA y 151/2019-CA, resueltos el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.



los preceptos impugnados en ningún momento ordenan que las grabaciones señaladas deban ser excluidas del informe policial homologado previsto en el artículo 41 de la ley general ⁸². El Congreso Local replica ese mismo argumento y agrega que los artículos impugnados deben ser interpretados de forma conjunta con el diverso 91 de la Ley de Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz. Ahí se prevé explícitamente la obligación de los integrantes de las instituciones policiales del Estado, incluidas las municipales, de registrar en el informe policial homologado los datos de las actividades e investigaciones que realicen y remitirlo a las instancias correspondientes, así como de remitir a la instancia que corresponda, para su análisis y su registro, la información que recopilen en el desempeño de sus actividades. En su concepto, dado que se trata de una disposición que replica el contenido del artículo 41 de la ley general, no se puede afirmar que exista la vulneración a los derechos humanos cuya violación se aduce ni, por consiguiente, una afectación indebida a las atribuciones originarias del Municipio en materia de seguridad pública.⁸³

114. **Cuestión jurídica por resolver.** De los planteamientos de las partes en relación con estos dos artículos se desprende una pregunta de cuya respuesta depende que se reconozca su validez constitucional:

¿Disponer que las grabaciones de audio y video obtenidas por los elementos de la policía municipal deban ser destruidas después de siete días vulnera los derechos humanos al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la justicia pronta y/o a la legalidad?

115. Una de las consecuencias más visibles de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno es que se adicionó un párrafo cuarto a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar que en controversias constitucionales el parámetro de control de los actos impugnados son la propia Constitución y los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.⁸⁴ Dicho de otro modo,

⁸² Véase el cuaderno de la controversia constitucional 47/2021, fojas 150 a 153.

⁸³ Véase ibid., fojas 248 y 249.

⁸⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



hoy día no es exacto sostener que este medio de impugnación constitucional se encuentra limitado única y exclusivamente a garantizar la vigencia de las normas que confieren atribuciones a los órganos originarios del Estado. En controversias constitucionales también es posible hacer valer violaciones a derechos humanos.

116. No obstante, ello para nada significa que la potestad de formular argumentos de derechos humanos en este medio de impugnación sea absoluta. Es claro que con dicha reforma nunca se pretendió transformar las controversias constitucionales en un medio abstracto u objetivo de control –como son las acciones de inconstitucionalidad– donde fuera innecesario acreditar el interés legítimo del promovente. Del análisis del proceso legislativo correspondiente se desprende sin lugar a duda que las últimas adiciones a la fracción I del artículo 105 constitucional más bien buscaron dejar en claro que por esta vía no procede el análisis de violaciones de mera legalidad, sino únicamente del parámetro de regularidad constitucional.⁸⁵ Y si en toda controversia constitucional subsiste para la parte actora el requisito de acreditar un interés legítimo,⁸⁶ entonces las cuestiones de derechos humanos pueden ser analizadas a través de este medio

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte."

⁸⁵ Véase, por ejemplo, el "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Gaceta del Senado*, viernes veintisiete de noviembre de dos mil veinte, Gaceta: LXIV/3PPO-64, pág. 207 ("Con todo, se estima conveniente modificar la iniciativa para precisar que en las controversias constitucionales únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea parte, sin necesidad de referirse a 'violaciones directas', para evitar disertaciones en torno al alcance de dicho término y para dejar en claro que por esta vía procede el análisis de violaciones al parámetro de regularidad constitucional.") (Énfasis añadido).

⁸⁶ En este sentido, véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de dos mil uno, página 875, con número de registro digital: 189327.



de control siempre y cuando tales derechos se encuentren íntimamente vinculados con el ejercicio de una competencia originaria del promovente, pues sólo en esos supuestos puede hablarse de una afectación a algún "ámbito de su esfera regulada directamente en la norma fundamental".⁸⁷

117. En el presente caso se cumple tal requisito. Las violaciones a derechos humanos que aduce el Municipio actor guardan estrecha relación con las atribuciones previstas a su favor en los artículos 21⁸⁸ y 115, fracción III, inciso h),⁸⁹ de la Constitución Federal. En la medida en que estos preceptos constitucionales confieren de manera expresa a los Municipios atribuciones en materia de seguridad pública, y que en términos del párrafo noveno del artículo 21 constitucional la seguridad pública comprende la prevención e investigación de los delitos,⁹⁰ el ejercicio de tales funciones indudablemente representa un ámbito competencial donde las autoridades municipales tienen obligaciones específicas en relación con el debido proceso legal, la seguridad jurídica, la justicia pronta y la legalidad, esto es, con aquellos derechos humanos cuya violación se aduce en la demanda.

118. En otras palabras, si los preceptos legales impugnados efectivamente vulneraran alguno de los derechos humanos recién referidos, entonces forzosamente desembocarían en una afectación indebida a las atribuciones constitucionales originarias del Municipio actor porque impedirían que las policías municipales ejercieran sus funciones preventivas e investigativas de los delitos en consonancia con las obligaciones que les impone el parámetro de regularidad

⁸⁷ Tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) de la Primera Sala, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de dos mil catorce, página 721, con número de registro digital: 2006022.

⁸⁸ Véase *supra* nota 69.

⁸⁹ "Artículo 115. ...

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

"...

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito."

⁹⁰ Véase *supra* nota 69.



constitucional. Por el contrario, de concluirse que las disposiciones impugnadas sí son compatibles con los derechos al debido proceso, la seguridad jurídica, la justicia pronta y la legalidad, entonces no podrá hablarse de una afectación constitucional en los términos que aduce el Municipio promovente ni, en consecuencia, declararse su invalidez por tales motivos.

119. Ahora bien, la compatibilidad de los artículos impugnados con los derechos humanos que invoca la parte actora sin duda podría analizarse desde distintas perspectivas, pues su regulación de la participación de las instituciones policiales de Veracruz en la generación de grabaciones de audio y video no se limita al periodo de tiempo en que pueden mantener válidamente en su poder este tipo de soporte documental. Incluye también, por ejemplo, las circunstancias de lugar, modo y condición en que dichas autoridades deben crear ese material probatorio. Sin embargo, los artículos 94 y 95 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz fueron controvertidos por el Municipio actor exclusivamente por lo que se refiere a la *preservación* de las grabaciones de audio y video generadas por las policías de la entidad federativa en el ejercicio de sus funciones, es decir, no hay concepto de invalidez o siquiera causa de pedir en relación con la *obtención* de esos elementos probatorios por la policía municipal.⁹¹

120. Dado que en términos del artículo 39 de la ley reglamentaria⁹² la Suprema Corte debe atender a la cuestión efectivamente planteada por el promovente y, en consecuencia, dejar de lado aquellas cuestiones que carezcan de una impugnación específica,⁹³ en el presente caso sólo es necesario analizar si las disposiciones legales impugnadas vulneran los derechos humanos al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la justicia pronta y/o a la legalidad por

⁹¹ Véase el cuaderno de la controversia constitucional 47/2021, fojas 33 a 35.

⁹² "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."

⁹³ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2009, cuyo rubro es: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de dos mil nueve, página 1461, con número de registro digital: 166990.



impedir que las grabaciones policiales obren en los procesos legales subsecuentes como medios de convicción respecto de los hechos que reproducen. De este modo, el problema jurídico aquí se reduce a determinar si, por el hecho de disponer que las grabaciones de audio y video que los policías obtengan en el ejercicio de sus funciones deberán ser almacenadas durante siete días y, de no ser solicitadas por autoridad competente o alguna institución policial, destruidas una vez transcurrido ese periodo, las disposiciones impugnadas impiden que estos medios eventualmente formen parte del acervo probatorio de un procedimiento legal.

121. Responder esta interrogante no representa mayor problema. Contra lo que sostiene el Municipio actor, un análisis integral de los artículos impugnados muestra que éstos por sí mismos no impiden en modo alguno que las grabaciones de audio y video obtenidas por la policía municipal en el ejercicio de sus funciones eventualmente pasen a formar parte del acervo probatorio de un procedimiento jurisdiccional o administrativo, de modo que no vulneran por los motivos aludidos por el promovente los derechos humanos al debido proceso, a la seguridad jurídica, a la justicia pronta ni a la legalidad. Como se explica enseguida, la facultad de los elementos policiales para almacenar durante siete días las grabaciones de audio y video obtenidas en el servicio y destruirlas si al transcurrir este tiempo no fueron solicitadas por autoridad competente o por alguna institución policial, no impide la utilización de tales elementos como medios de convicción en otro tipo de procesos legales, ni libera tampoco a las policías municipales del cumplimiento de las obligaciones legales que el Congreso de la Unión y el Congreso del Estado de Veracruz les imponen para la preservación de los hechos en el procedimiento penal.

122. Por una parte, la literalidad de los artículos 94 y 95 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz indica que estos dos preceptos regulan la obtención, preservación y destrucción de las grabaciones de audio y video exclusivamente en los equipos personales y vehículos de servicio de los policías de la entidad federativa, pero no el manejo del respaldo oficial que de esos materiales audiovisuales se haya generado con posterioridad a su obtención. Al contrario, en la medida que las disposiciones impugnadas prevén expresamente la elaboración de respaldos de esas grabaciones a solicitud de



otras autoridades o instituciones, no puede concluirse que su sentido gramatical impida la utilización de tales elementos audiovisuales como medios de convicción en otro tipo de procesos jurisdiccionales o administrativos.

123. Primero, el artículo 94 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Veracruz limita explícitamente su objeto de regulación a las grabaciones obtenidas por cualquier elemento de la policía "en su equipo personal, o en los vehículos en los que preste el servicio, con cámaras que graban audio y video automáticamente."⁹⁴ Si las disposiciones impugnadas regulan el tratamiento de estas grabaciones exclusivamente dentro de los equipos personales o vehículos oficiales en que son obtenidas por los elementos de la policía, pero no en otro tipo de aparatos que también permiten su almacenamiento y reproducción, entonces lógicamente no se refieren a la preservación o destrucción de sus respaldos, pues éstos por definición representan duplicados que obran en un dispositivo distinto a aquél en que se obtienen originalmente.

124. Segundo, el último párrafo del artículo 95 de ese mismo ordenamiento legal dispone a la letra que el almacenamiento temporal de las grabaciones de audio y video obtenidas en el servicio por la policía es justamente "para su posterior respaldo."⁹⁵ Si en este precepto se reconoce de forma expresa que el propósito de la autorización para almacenar grabaciones durante siete días conferida a los elementos de la policía de esa entidad federativa es que se pueda generar un respaldo con posterioridad a su obtención, entonces no es razonable concluir que la facultad de almacenar tales grabaciones y destruirlas una vez transcurrido el plazo ahí previsto opere también respecto de los respaldos generados. En otras palabras, no tendría sentido alguno ordenar la preservación de un video durante siete días a fin de que sea posible respaldarlo, para luego ordenar destruir también los duplicados que se hayan generado en ese periodo. Consecuentemente, debe entenderse que el almacenamiento y la destrucción de las grabaciones de audio y video a que se refieren los preceptos legales impugnados abarcan únicamente los materiales originales almacenados dentro de los equipos personales y vehículos de servicio.

⁹⁴ *Supra* párrafo 111.

⁹⁵ *Ídem.*



125. Tercero, el propio artículo 95 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Veracruz prevé expresamente un supuesto que extiende el periodo de almacenamiento de las grabaciones en los equipos y vehículos de servicio de los policías y, por tanto, prohíbe su eliminación en esos aparatos incluso transcurridos los siete días posteriores a su obtención. Al disponer que "*si en ese periodo no son solicitadas por autoridad competente o por alguna institución policial, se destruyen*",⁹⁶ el precepto evidentemente condiciona la destrucción de las grabaciones originales a que no se hubiera formulado una solicitud por alguno de los entes previstos en la norma. Esto confirma que las disposiciones impugnadas sí contemplan la utilización de dichos elementos audiovisuales en otro tipo de procedimientos legales y, por tanto, no impiden por sí mismas que las grabaciones obtenidas por las policías municipales del Estado de Veracruz obren como medios de convicción una vez transcurrido el plazo previsto para su almacenamiento en los aparatos a través de los cuales se generaron.

126. Por otra parte, la interpretación sistemática y funcional de los artículos 94 y 95 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Veracruz con las demás disposiciones legales relativas a la documentación del actuar policial, previstas tanto en la ley general como en la propia ley estatal, arroja que las facultades de almacenamiento y destrucción de las grabaciones de audio y video obtenidas en el servicio por los elementos de la policía operan con plena independencia de sus obligaciones respecto de la preservación de los hechos en el procedimiento penal. Dicho de otro modo, que los policías estatales y municipales de Veracruz deban almacenar durante siete días en sus equipos personales y vehículos de servicio las grabaciones obtenidas y eliminarlas de esos aparatos una vez transcurrido el plazo no significa que estén liberados de incorporar el material obtenido a sus respectivos informes cuando reporten sobre los posibles hechos constitutivos de delito que ahí hubieran grabado.

127. Primero, el artículo 41 de la ley general⁹⁷ prevé en su fracción I la figura del "informe policial homologado" como obligación específica para todas las

⁹⁶ Ídem.

⁹⁷ **Artículo 41.** Además de lo señalado en el artículo anterior, los integrantes de las Instituciones Policiales, tendrán específicamente las obligaciones siguientes:



policías de los tres órdenes de gobierno. El precepto legal dispone que cualquier integrante de las instituciones policiales del país deberá registrar en dicho informe "*los datos de las actividades e investigaciones que realice*". Esto quiere decir que, independientemente de que los policías municipales del Estado de Veracruz deban almacenar durante siete días en sus equipos y vehículos las grabaciones obtenidas en el servicio y destruirlas si en ese tiempo nadie las solicitó, a dichos elementos les siguen aplicando todas las obligaciones relacionadas con la elaboración del informe policial homologado.

128. Y si, por disposición expresa del párrafo segundo del artículo 43 de la ley general, el referido informe policial homologado "*no deberá contener afirmaciones sin el soporte de datos o hechos reales*",⁹⁸ entonces se entiende que esas

"I. Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realice;

"II. Remitir a la instancia que corresponda la información recopilada, en el cumplimiento de sus misiones o en el desempeño de sus actividades, para su análisis y registro. Asimismo, entregar la información que le sea solicitada por otras Instituciones de Seguridad Pública, en los términos de las leyes correspondientes;

"III. Apoyar a las autoridades que así se lo soliciten en la investigación y persecución de delitos bajo el mando y conducción del Ministerio Público, así como en situaciones de grave riesgo, catástrofes o desastres;

"IV. Ejecutar los mandamientos judiciales y ministeriales;

"V. Obtener y mantener actualizado su Certificado Único Policial;

"VI. Obedecer las órdenes de los superiores jerárquicos o de quienes ejerzan sobre él funciones de mando y cumplir con todas sus obligaciones, realizándolas conforme a derecho;

"VII. Responder, sobre la ejecución de las órdenes directas que reciba, a un solo superior jerárquico, por regla general, respetando preponderantemente la línea de mando;

"VIII. Participar en operativos de coordinación con otras corporaciones policiales, así como brindarles, en su caso, el apoyo que conforme a derecho proceda;

"IX. Mantener en buen estado el armamento, material, municiones y equipo que se le asigne con motivo de sus funciones, haciendo uso racional de ellos sólo en el desempeño del servicio;

"X. Abstenerse de asistir uniformado a bares, cantinas, centros de apuestas o juegos, u otros centros de este tipo, si no media orden expresa para el desempeño de funciones o en casos de flagrancia; y,

"XI. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

"Siempre que se use la fuerza pública se hará de manera racional, congruente, oportuna y con respeto a los derechos humanos. Para tal efecto, deberá apegarse a la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza; así como a las demás disposiciones normativas y administrativas aplicables, realizándolas conforme a derecho."

⁹⁸ **Artículo 43.** La Federación y las entidades federativas establecerán en las disposiciones legales correspondientes que los integrantes de las Instituciones Policiales deberán llenar un Informe Policial Homologado que contendrá, cuando menos, los siguientes datos:



grabaciones policiales de audio y video, ya sea en su original o en un respaldo generado por la propia policía, deben formar parte del citado informe cuando contengan indicios de hechos constitutivos de delito. En tanto que en las disposiciones impugnadas no existe un mandato que implique inobservar las provisiones de la ley general en relación con el informe policial homologado, no hay autorización alguna para que la policía municipal destruya evidencia de las actividades o investigaciones que realice.

129. Segundo, las obligaciones en este sentido impuestas por el Congreso de la Unión a las instituciones policiales del país en la ley general fueron reiteradas en términos muy similares para las instituciones policiales de Veracruz por los preceptos de la legislación estatal en la materia. Por ejemplo, el artículo 92 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz⁹⁹ dispone que cuando los policías –estatales o municipales– se encuentren frente a hechos presumiblemente constitutivos de delito o faltas administrativas, deberán realizar

"I. El área que lo emite;

"II. El usuario capturista;

"III. Los datos generales de registro;

"IV. Motivo, que se clasifica en;

"a) Tipo de evento, y

"b) Subtipo de evento.

"V. La ubicación del evento y en su caso, los caminos;

"VI. La descripción de hechos, que deberá detallar modo, tiempo y lugar, entre otros datos.

"VII. Entrevistas realizadas, y

"VIII. En caso de detenciones:

"a) Señalar los motivos de la detención;

"b) Descripción de la persona;

"c) El nombre del detenido y apodo, en su caso;

"d) Descripción de estado físico aparente;

"e) Objetos que le fueron encontrados;

"f) Autoridad a la que fue puesto a disposición; y,

"g) Lugar en el que fue puesto a disposición.

"El informe debe ser completo, los hechos deben describirse con continuidad, cronológicamente y resaltando lo importante; no deberá contener afirmaciones sin el soporte de datos o hechos reales, por lo que deberá evitar información de oídas, conjeturas o conclusiones ajenas a la investigación." (Énfasis añadido).

⁹⁹ "Artículo 92. El Informe Policial Homologado, es el documento en el cual las y los integrantes de las Instituciones Policiales realizarán el levantamiento, la revisión y el envío de información sobre hechos presumiblemente constitutivos de delito o faltas administrativas."



el levantamiento de la revisión y el envío de toda la información sobre esos hechos en un informe policial homologado. Asimismo, la fracción II del artículo 91 del mismo ordenamiento estatal¹⁰⁰ dispone que los policías deberán registrar en dicho informe los datos de las actividades e investigaciones que realicen y remitirlo a las instancias correspondientes en un término no mayor a veinticuatro horas. Finalmente, para poder realizar adecuadamente el llenado de esos informes, el artículo 93 de esa misma ley¹⁰¹ contempla un listado de la información

¹⁰⁰ **Artículo 91.** Las y los integrantes de las Instituciones Policiales, tendrán las siguientes obligaciones específicas:

"...

"II. Registrar en el Informe Policial Homologado los datos de las actividades e investigaciones que realicen y remitirlo a las instancias correspondientes en un término no mayor a veinticuatro horas."

¹⁰¹ **Artículo 93.** Las y los integrantes de las Instituciones Policiales deberán llenar un Informe Policial Homologado que contendrá, cuando menos, los siguientes datos:

"I. El área que lo emite;

"II. La persona capturista, con expresión de nombre completo y adscripción;

"III. Los datos generales, a saber:

"a. Folio;

"b. Número de oficio;

"c. Fecha y hora del informe;

"d. Fecha y hora de los hechos;

"e. Asunto;

"f. A quién se dirige; y

"g. Oficial que lo elaboró.

"IV. Motivo, que se clasifica en:

"a. Tipo de evento; y

"b. Subtipo de evento.

"V. La ubicación, que contendrá:

"a. Entidad federativa;

"b. Municipio o Delegación y, en su caso, sección, comisaría o comunidad;

"c. Sector;

"d. Comandancia;

"e. Turno;

"f. Colonia;

"g. Calle y número;

"h. Código postal;

"i. Entre qué calles; y

"j. Referencia.

"VI. Las coordenadas, debiendo especificar:

"a. Tramos; y

"b. Kilómetro.



que deben contener y reitera la salvaguarda –prevista en el segundo párrafo del artículo 43 de la ley general–¹⁰² en el sentido de que en ellos sólo deberán hacerse afirmaciones sustentadas en datos o hechos reales. Como puede observarse, también en términos de la legislación estatal en la materia las policías municipales del Estado de Veracruz deben incluir en el informe policial las grabaciones de audio y video que obtengan a través de sus equipos personales o vehículos de servicio cuando presenten hechos constitutivos de delito.

130. Al respecto, es cierto que en el artículo 93 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz no se precisa que los policías deban señalar la existencia de las grabaciones a las que se refiere el artículo 94 impugnado. Sin embargo, no se debe omitir que el legislador local fue cuidadoso en señalar que ese listado es sólo enunciativo y no limitativo, pues previó que esos informes deben contener "*cuando menos*"¹⁰³ esa información y que las afirmaciones que en ellos se realicen deben estar sustentadas en datos o hechos reales. Mediante esas salvaguardas queda claro que si los policías municipales cuentan con aparatos de videograbación en sus equipos o vehículos de servicio, entonces

"VII. La descripción de los hechos, que deberá comprender:

"a. Modo;

"b. Tiempo; y

"c. Lugar.

"VIII. Mapa para la ubicación de los hechos;

"IX. Entrevistas realizadas; y

"X. En caso de detención, además de los datos anteriores, deberán adicionarse los siguientes:

"a. Señalar los motivos de la detención;

"b. Descripción de la o las personas detenidas;

"c. El nombre y el apodo, en su caso, de la o las personas detenidas;

"d. Descripción de estado físico aparente de la o las personas detenidas;

"e. Objetos asegurados;

"f. Cadena de Custodia; y

"g. Autoridad a la que la o las personas detenidas fueron puestas a disposición y lugar de internamiento.

"Al describir los hechos deberá observarse un estricto orden cronológico, resaltando los aspectos relevantes; no deberán hacerse afirmaciones sin que se sustenten en datos o hechos reales, por lo que no se incluirán conjeturas, conclusiones ajenas al evento o informaciones sin sustento."

¹⁰² Véase *supra* nota 98.

¹⁰³ *Supra* nota 101.



deberán señalar que los hechos constitutivos de delito o faltas administrativas narrados en su informe cuentan con un respaldo audiovisual.

131. Suponer que la falta de referencia expresa en la ley faculta a los policías a no realizar la señalización sobre la existencia de las grabaciones en los informes correspondientes llevaría a sostener equivocadamente que ninguna de las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno tiene la obligación de señalar en sus informes policiales la existencia de alguna grabación porque la ley general no prevé expresamente ese mandato y ni siquiera se refiere concretamente a ese tipo de materiales. Sin embargo, es claro que en la medida que disponen que las informaciones del reporte policial deben estar sustentadas en datos o hechos reales ("*no se incluirán informaciones sin sustento*"), tanto la legislación del Congreso de la Unión como la estatal requieren que cuando se hayan generado esos materiales audiovisuales se incorporen de algún modo al informe policial homologado.

132. Por último, con independencia de las obligaciones relacionadas con la elaboración del informe policial homologado, en términos de la propia legislación estatal en la materia la posibilidad de destruir después de siete días naturales las grabaciones señaladas en el artículo 94, tampoco se traduce en que aquéllas se pierdan de forma permanente ni, por ende, que no puedan ser incorporadas eventualmente a una investigación. Para ello, basta con atender a lo dispuesto en el artículo 292 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz.¹⁰⁴ Éste prevé expresamente que la información que se obtenga a través de la operación de videocámaras y equipos para grabar o captar imágenes con o sin sonido por las corporaciones policiales deberá integrarse al Sistema Estatal de Información en Seguridad Pública.

133. Toda vez que las grabaciones de audio y video a que se refiere el artículo 94 claramente entran en el supuesto del diverso artículo 292, pues

¹⁰⁴ "Artículo 292. En los términos de la ley de la materia, la información que se obtenga a través de la operación de videocámaras y equipos para grabar o captar imágenes con o sin sonido por las corporaciones policiales y las empresas prestadoras de servicios de seguridad privada y particulares deberá integrarse al Sistema Estatal de Información en Seguridad Pública."



contienen información obtenida a través de videocámaras por las corporaciones policiales, su contenido debe formar parte del Sistema Estatal de Información en Seguridad Pública. De este modo, puede concluirse que la destrucción de las grabaciones de audio y video almacenadas en los aparatos y vehículos de los elementos la policía municipal en términos del artículo 95 de la Ley del Sistema Estatal Pública de Veracruz únicamente puede realizarse una vez que se haya hecho la referencia correspondiente en el informe policial homologado y la remisión al Sistema Estatal de Información en Seguridad Pública.

134. En suma, es claro que las disposiciones impugnadas no impiden que las grabaciones de audio y video obtenidas por los policías municipales en sus equipos personales o vehículos de servicio eventualmente pasen a formar parte del acervo probatorio de un procedimiento jurisdiccional o administrativo. Al contrario, todas las salvaguardas previstas por el Congreso de la Unión y por el legislador del Estado de Veracruz permiten que estos elementos audiovisuales obren posteriormente como elementos de prueba de los hechos que reproducen. Consecuentemente, no puede concluirse que las autorizaciones que tales disposiciones legales contienen afecten por los motivos planteados los derechos humanos al debido proceso, la seguridad jurídica, la justicia pronta y la legalidad.

135. Por estas razones la Suprema Corte considera que es **infundado** el concepto de invalidez formulado por el Municipio actor contra los artículos 94 y 95 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz. Contra lo que sostiene, tales disposiciones no liberan a las policías municipales de las obligaciones que les imponen tanto la ley general como la propia ley estatal en relación con la preservación de los hechos ni, por ende, de la incorporación de los materiales audiovisuales al "informe policial homologado" cuando contengan hechos que consideren constitutivos de delito o faltas administrativas. Tampoco impiden que ese material probatorio trascienda a otro tipo de procedimientos jurisdiccionales o administrativos, pues el plazo para destrucción de las grabaciones en los equipos y vehículos de servicio siempre puede ser interrumpido si lo solicita una autoridad competente o alguna institución policial y, además, la información contenida en esas grabaciones debe formar parte del Sistema Estatal de Información en Seguridad Pública. No puede considerarse, por ende,



que las disposiciones legales sean violatorias del debido proceso, la seguridad jurídica, la justicia pronta o la legalidad por los motivos que plantea el promovente.

136. Al haber resultado **infundado** el único planteamiento de constitucionalidad esgrimido por el Municipio actor contra los artículos 94 y 95 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz, **debe reconocerse su validez**.

137. Estas consideraciones no son vinculantes al haberse aprobado por mayoría de siete votos.

VII. DECISIÓN

138. Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 1, 2, 12, 13, 23, 45, del 71 al 77, 89, 245, 280 y del 394 al 398 de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el uno de marzo de dos mil veintiuno, en términos del apartado V de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 16, 17, 18, 94 y 95 de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el uno de marzo de dos mil veintiuno, conforme a lo expuesto en el apartado VI de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas impugnadas, a la legitimación y a la oportunidad.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose del sobreseimiento respecto de los artículos 45 y 245, Aguilar Morales en contra del sobreseimiento de los artículos 1, 12, 13, 89 y 394, Pardo Rebolledo, Piña Hernández considerando que se debe incluir el artículo 94, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado V relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer en la controversia constitucional respecto de los artículos 1, 2, 12, 13, 23, 45, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 89, 245, 280, 394, 395, 396, 397 y 398 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del párrafo 83 del proyecto original, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por razones adicionales, por razones distintas y en contra de consideraciones, respecto del apartado VI relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.1., denominado "Constitucio-



nalidad de la regulación de los fondos de ayuda para la seguridad pública (artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz)", consistente en reconocer la validez de los artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro González Alcántara Carrancá anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2., denominado "Constitucionalidad del régimen de preservación de las grabaciones policiales de audio y video (artículos 94 y 95 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz)", consistente en 1) Reconocer la validez del artículo 94 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz, El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron por el sobreseimiento respecto del referido artículo 94.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI relativo al estudio de fondo, en su subapartado VI.2., denominado "Constitucionalidad del régimen de preservación de las grabaciones policiales de audio y video (artículos 94 y 95 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz)", consistente en 2) Reconocer la validez del artículo 95 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Veracruz. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y por la invalidez del párrafo segundo del mencionado artículo 95 y anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf,



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

Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión previo aviso a la presidencia.

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

Firman los señores Ministros presidente y ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La tesis aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 1/2016 y 92/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 14 de enero de 2022 a las 10:15 horas y 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 9, Tomo II, enero de 2022, página 1518 y Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 47, con números de registro digital: 30328 y 25115, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, 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 47/2021.

1. En la sesión pública de catorce de noviembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro.
2. En este voto plantearé las razones que me llevaron a separarme del criterio de la mayoría en distintos apartados que trataré en el orden en el que aparecen en la ejecutoria.



VI.1. Constitucionalidad de la regulación de los fondos de ayuda para la seguridad pública (artículos 16, 17 y 18 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave).

3. En cuanto al estudio de la regulación de los fondos de ayuda para la seguridad pública establecida en los artículos 16, 17 y 18 de la ley referida, **anuncié un voto concurrente** en tanto que coincidí con reconocer su validez, pero me aparté de algunas consideraciones.
4. Respecto del subapartado A, comparto que las normas impugnadas no vulneran la autonomía financiera del Municipio al condicionar la entrega de los fondos de ayuda para la seguridad pública. Sin embargo, llego a esta conclusión por razones distintas a las que señala la mayoría.
5. Así, por un lado, coincido en que los fondos de seguridad pública no están previstos dentro del catálogo de ingresos sujetos a la libre administración hacendaria previsto en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal. No obstante, considero que el hecho de que los fondos mencionados no estén previstos expresamente en este catálogo no implica que el resto de los órdenes de gobierno puedan imponer cualquier condición al Municipio para disponer de ellos.
6. Desde mi perspectiva, las condiciones para entregar los recursos del caso de estudio no pueden traducirse en una completa subordinación del Municipio frente a otros órdenes de gobierno. En ese sentido, considerar al Municipio como un mero ejecutor de la política pública en materia de seguridad pública formulada a nivel estatal o federal sería contrario al principio de coordinación establecido en el artículo 21 constitucional.
7. Por ello, me parece que para ser compatibles con la autonomía municipal y el principio de coordinación aplicable en la materia, las condiciones que se establezcan para la disposición de estos recursos deben ser razonables, es decir, deben tener una relación directa con el fin constitucional que pretenden lograr.
8. En el caso, los artículos impugnados establecen una serie de condiciones que son razonables para el fin de verificar que los recursos a que se refiere la Constitución, y que son de origen federal, sean específicamente empleados en materia de seguridad pública, como lo exige el artículo 21 constitucional. Por ello, también concluyo que no son violatorios de la autonomía financiera del Municipio.



9. En cuanto al subapartado B, también coincido con el sentido de éste; sin embargo, en congruencia con las razones que sostuve en el subapartado A, me separo de todas las consideraciones en las que se establece que el Municipio está subordinado a la Federación en el ejercicio de estos fondos de ayuda, pues, en mi opinión, ello es contrario al principio de coordinación en la materia y, al principio de autonomía municipal que establece el artículo 115 de la Constitución Federal.
10. Contrario a lo que sostiene la mayoría en este subapartado, considero que para declarar infundado el concepto de invalidez bastaría con contestar puntualmente los dos argumentos que plantea el Municipio actor.
11. Respecto de su primer argumento, consistente en la supuesta violación a su autonomía financiera, reiteraría que los artículos establecen condiciones razonables para alcanzar el fin de verificar el uso de los recursos destinados a la seguridad pública.
12. Por lo que hace a su segundo argumento consistente en que hay incertidumbre sobre el monto de los recursos con los que contará el Municipio para desarrollar estas tareas de seguridad pública, sería suficiente con señalar que los convenios de coordinación previstos en el artículo 17 impugnado, precisamente, tienen como fin establecer el monto y la periodicidad de éstos.
13. Por último, coincido con las razones sostenidas en el subapartado C en sus términos.

VI.2. Constitucionalidad del régimen de preservación de las grabaciones policiales de audio y video (artículos 94 y 95 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave).

14. En el estudio relativo a la preservación de las grabaciones policiales de audio y video establecido en los artículos 94 y 95 de la ley referida, **me posicioné en contra y por la invalidez** del segundo párrafo del artículo 95 de la ley impugnada.
15. En concreto, de una interpretación gramatical del segundo párrafo del artículo 95 no desprendo que la eliminación del material audiovisual que recopilen las policías se refiera únicamente a los originales que estén almacenados en los dispositivos grabadores, pero no así al material que esté "respaldado" en otros lugares.



16. Al respecto, el segundo párrafo del artículo 95 de la ley impugnada establece como premisa principal que "Todas las grabaciones deberán almacenarse durante siete días naturales. ..." En seguida, la disposición establece dos hipótesis a partir de las cuales deberá comenzar a contarse los siete días mencionados: la primera es "a partir de la fecha en la que ocurrió el evento"; mientras que la segunda es "a partir del momento en que la capacidad técnica del dispositivo grabador permitió su respaldo." En este punto resulta importante señalar que ambas hipótesis son disyuntivas entre sí en tanto que están separadas por la conjunción "o", además, se refieren a supuestos que pueden suceder en momentos diferentes. Por último, la norma establece que de no ser solicitadas las grabaciones por autoridad competente, entonces, se procederá a la eliminación de "todas las grabaciones".
17. Por tanto, del análisis anterior no se advierte que la norma distinga que la eliminación de las grabaciones corresponda únicamente a las originales. Al respecto, la norma sólo establece una disyuntiva entre cuándo deberán comenzar a contarse los siete días para almacenar la grabación y no así sobre el supuesto de eliminar el respaldo o la grabación original.
18. De acuerdo con las razones sostenidas en el subapartado B, la eliminación de las grabaciones después de siete días naturales sin ser solicitadas por autoridad competente solamente se refiere a los originales que estén almacenados en los dispositivos grabadores. Desde mi perspectiva, la interpretación gramatical de las palabras "Todas las grabaciones" no permite hacer la distinción entre originales y respaldos en la que se apoya el proyecto.
19. Más aún, considero que la racionalidad detrás de esta norma era precisamente la de establecer un límite temporal para el almacenamiento de lo que puede llegar a ser una cantidad enorme de datos que son difíciles y costosos de almacenar y que son susceptibles de ser vulnerados.
20. Sin embargo, desde mi perspectiva, siete días naturales no es un límite razonable para almacenar este material en tanto que me parece un plazo extremadamente corto que puede resultar en una obstrucción de las investigaciones criminales.
21. Por las razones expuestas, considero que es inconstitucional el segundo párrafo del artículo 95 de la Ley Número 843 del Sistema Estatal de Seguridad Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 52/2022 PROMOVIDA POR DIVERSOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **diez de octubre de dos mil veintidós**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó: **(1) Declararla procedente y parcialmente fundada; (2) Se desestimó** respecto de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, en sus porciones normativas "en su caso reintegrar" y "o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro", cuarto y quinto –con la salvedad precisada en el punto cuarto–, y 25, numeral 1, párrafo último, en su porción normativa "o reintegro", de la Ley General de Partidos Políticos, y 19 Ter –con las salvedades precisadas en el punto cuarto– de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós; **(3) Se reconoció la validez** de los artículos 23, numeral 1, inciso d), párrafo tercero –con las salvedades precisadas en los puntos segundo y cuarto–, y 25, numeral 1, párrafo último –con la salvedad precisada en el punto segundo–, de la Ley General de Partidos Políticos, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós; y, **(4) se declaró la invalidez** de los artículos **23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero**, en su porción normativa **"El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento"**, y quinto, en sus porciones normativas **"o de remanente de ejercicio"** y **"El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley"**, de la **Ley General de Partidos Políticos y 19 Ter**, en sus porciones normativas **"o remanentes de recursos"** y **"preferentemente"**, de la **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, adicionados mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de febrero de dos mil veintidós.

Tal y como lo manifesté en las sesiones donde se discutió y resolvió el presente asunto, mi votación fue por la invalidez total de los preceptos impugnados,¹ en atención a las siguientes consideraciones:

¹ **Ley General de Partidos Políticos**
"Artículo 23.

"1. Son derechos de los partidos políticos:



Con relación al apartado **VI.2. Origen y destino de los recursos del financiamiento público de los partidos políticos para actividades ordinarias permanentes**, señale que resulta cuestionable el hecho de que los artículos 23 y 25 de la Ley General de Partidos Políticos se refieran, según la interpretación que se realiza en la sentencia, al reintegro del financiamiento federal y está referido sólo para los partidos políticos nacionales, aun cuando esto no se advierte con claridad de lo establecido en la ley, no obstante ello me parece que la

"a) a c) ...

"d) ...

"..."

"Los partidos políticos podrán renunciar parcialmente y, en su caso reintegrar, en cualquier tiempo, su financiamiento para actividades ordinarias permanentes, siempre que no se vea afectado el cumplimiento de dichas actividades y prevalezcan en su financiamiento los recursos públicos sobre los de origen privado, en el caso de catástrofes sufridas en territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro. El reintegro de recursos correspondientes a financiamiento para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos también será aplicable tratándose de remanentes del ejercicio respecto de este tipo de financiamiento.

"Los recursos a que se refiere el párrafo anterior deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación por acuerdo del Consejo General de la autoridad electoral, cuando no hayan sido entregados a los partidos políticos y a solicitud del Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido.

"En el caso de recursos que ya se hubieran entregado a los partidos políticos o de remanente del ejercicio, por concepto de financiamiento para actividades ordinarias permanentes, el Comité Ejecutivo Nacional o instancia equivalente que ostente la representación legal del partido tramitará su reintegro ante la Tesorería de la Federación e informará al Consejo General de la autoridad electoral la decisión correspondiente. El reintegro de los remanentes del ejercicio se podrá realizar hasta en tanto no sea presentado a la Unidad Técnica, el informe anual previsto en el artículo 78, numeral 1, inciso b), de la presente Ley.

"e) a l) ... "

"Artículo 25.

"1. Son obligaciones de los partidos políticos:

"a) a y) ...

"No constituirá una falta al inciso n) del presente numeral la renuncia o reintegro del financiamiento público que en su caso realicen los partidos políticos en los términos del inciso d) del numeral 1, del artículo 23 de esta Ley."

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

"Artículo 19 Ter.

"Los ingresos, por concepto de aprovechamientos, que correspondan a las disponibilidades o remanentes de recursos que los partidos políticos enteren a la Tesorería de la Federación en términos del artículo 23, numeral 1, inciso d), cuarto párrafo, de la Ley General de Partidos Políticos, podrán ser destinados por la Secretaría preferentemente para atender los efectos de cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro."



norma es inconstitucional y contraria a los artículos 41, base II, y 126 de la propia Carta Magna.

La base II del artículo 41 de la Constitución Federal, señala que el financiamiento público para los partidos políticos se compone de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, el cual se fija anualmente, las relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico, esto es, el financiamiento de los partidos políticos tiene una finalidad y un monto determinado constitucionalmente.

Partiendo de esta base, me resulta claro que la aplicación de estos recursos está prevista a un destino y objetivo constitucionalmente fijado, por lo que los partidos políticos están constreñidos a aplicar o ejercer el financiamiento público que recibieron del erario, exclusivamente, para el desarrollo de sus actividades vinculadas con los fines que tienen constitucionalmente previstos, lo que –desde mi punto de vista– impide utilizar o destinar los recursos públicos para fines diferentes que no sean la participación de la sociedad en la vida democrática.

Por otra parte, estimo que lo adecuado sería que, una vez que no se ejercieron los recursos del financiamiento, cuya finalidad estuvo fijada desde el principio de anualidad presupuestaria en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el remanente de estos recursos, que fueron etiquetados bajo un fin específico en esa temporalidad, deberá ser reintegrado por el Instituto Nacional Electoral, que es a quien le resulta el carácter de ejecutor del gasto, a la autoridad hacendaria, quien originalmente autorizó el gasto, una vez que lleve a cabo sus funciones de fiscalización que se desprenden del propio artículo 41, base V, apartado B, de la Constitución Federal, y en ese momento pasan de nuevo las arcas gubernamentales a fin de que puedan ser contemplados para la elaboración del siguiente presupuesto, pudiendo entonces destinarse a cualquier rubro.

Por ende, me parece que también es inconstitucional y pudiera chocar con las atribuciones del referido instituto nacional que se prevea un mecanismo en las normas impugnadas en el que se disponga que los partidos políticos puedan llevar un reintegro directamente ante la Tesorería de la Federación de los recursos pues ello implicaría desconocer las facultades de fiscalización de los recursos y además desconocería que es al Instituto Nacional Electoral a quien le corresponde la ejecución del gasto y ante quien en su caso deberían reintegrarse los remanentes. Todo ello, sumado a lo que ya se dijo, en el sentido de que no pueden determinar los institutos políticos el destino de esos recursos puesto que ello *ex ante* ya se encuentra dispuesto en la Constitución –*que*



se utiliza para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes– y además ya se encuentra etiquetado en el presupuesto para un fin específico; hace evidente la inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Como lo explica la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en su opinión, si no le está conferido a los partidos políticos la posibilidad de reintegrar el financiamiento recibido para destinarlo a una finalidad diversa a la prevista constitucionalmente, debido a que esos recursos tienen un objetivo concreto, menos aún podrían hacerlo respecto de un remanente de dicho recurso que no fue gastado por la imposibilidad de variar su destino. Por tanto, es inconstitucional que se establezca el referido reintegro directo, sino que debe hacerse a través de la autoridad nacional electoral o local (si es el caso) que es quien le ministró los recursos relativos.

Es decir, concretamente me parece que en el caso del reintegro de los remanentes existe un problema de constitucionalidad que pugna con el artículo 41, Base V, apartado B, de la Constitución Federal, relacionado con las facultades de fiscalización del Instituto Nacional Electoral, puesto que es a éste a quien le corresponde fiscalizar esos recursos y reintegrarlos a la Tesorería de la Federación (TESOFE) y no a los partidos políticos.

Por ende, me parece que resulta inconstitucional la totalidad del sistema introducido en la norma impugnada pues:

- El artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, cuarto y quinto: En primer lugar, no es claro si se refiere a los financiamientos federales o locales, por lo que el hecho de que el reintegro de los recursos deba realizarse a la Tesorería de la Federación podría generar que determinados recursos del orden local sean desviados a la Federación. En todo caso debe hacerse una interpretación conforme de la norma. Pero más aún, dicho precepto es contrario a los artículos 41, base II y 126 de la Constitución Federal, al disponer la renuncia parcial y el reintegro del financiamiento para actividades ordinarias permanentes para el caso de catástrofes sufridas en el territorio nacional por cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro, pues conlleva que los partidos políticos puedan disponer de esos recursos para fines distintos a los previstos en el Texto Constitucional (realización de actividades ordinarias permanentes) y en el propio presupuesto, y que éstos sean aplicados para actividades gubernativas. Además, es contrario a las facultades del INE, pues en el caso del reintegro de los remanentes existe un problema de constitucionalidad dado que pugna con el artículo 41, Base V, apartado B, de la Constitución Federal,



relacionado con las facultades de fiscalización del INE, puesto que es a éste a quien le corresponde fiscalizar esos recursos y reintegrarlos a la TESOFE y no a los partidos políticos.

- Artículo 25, numeral 1, último párrafo: Es contrario al Texto Constitucional pues establece un supuesto por el cual no se considera una falta no aplicar financiamiento de que dispongan **exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados** cuando se haga en términos del artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafos tercero, cuarto y quinto, que como se dijo son contrarios a la Constitución en tanto le dan la posibilidad de destinar recursos para fines distintos a los que expresamente y anualmente le son fijados a los partidos.
- Artículo 19 Ter de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Forma parte de los mismos vicios, al contemplar como ingresos **por concepto de aprovechamientos** los que correspondan a las disponibilidades o remanentes de recursos que los partidos políticos enteren a la Tesorería de la Federación en términos del artículo 23, numeral 1, inciso d), párrafo cuarto, de la Ley General de Partidos Políticos; precisando que podrán ser destinados por la Secretaría **preferentemente** para atender los efectos de cualquier desastre o fenómeno contemplado en la Ley General de Protección Civil o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro. Lo que, que pugna con las facultades del INE previstas en el artículo 41, Base V, apartado B, de la Constitución Federal, relacionado con las facultades de fiscalización del INE puesto que es a éste a quien le corresponde fiscalizar esos recursos y reintegrarlos a la TESOFE y no a los partidos políticos.

En el apartado **VI.3. Fiscalización de los recursos que se reintegran a la Tesorería de la Federación**, señalé que la **fiscalización y rendición de cuentas**, sí pudiera chocar con las atribuciones del Instituto Nacional Electoral que se prevea un mecanismo, en las normas impugnadas, en el que se disponga que los partidos políticos puedan llevar un reintegro de su financiamiento y de sus remanentes directamente ante la Tesorería de la Federación, pues ello pudiera implicar desconocer las facultades de fiscalización de los recursos y además desconocería que es al INE a quien le corresponde la ejecución del gasto y ante quien en su caso deberían reintegrarse los remanentes. Todo ello sumado a lo que ya se dijo con anterioridad, no pueden determinar los institutos políticos el destino de esos recursos puesto que ello *ex ante* ya se encuentra dispuesto en la Constitución –*que se utiliza para el desarrollo de sus actividades ordinarias permanentes*– y además ya se encuentra etiquetado en el presupuesto para un fin específico.



Por estas razones, voté por la invalidez total de los preceptos impugnados.

No obstante lo anterior, tomando en consideración que no se alcanzó la votación calificada para la invalidez de la totalidad de los preceptos impugnados, **sumé mi voto para que alcanzara la mayoría calificada para la invalidez parcial de las normas impugnadas** ya precisadas y evitar la desestimación del asunto, cuando la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno consideramos que son inválidas por diversas razones.

Así, por las razones expresadas, reitero mi decisión de votar por la invalidez parcial de las normas impugnadas, pero con la aclaración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 52/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 1 de septiembre de 2023 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 86, con número de registro digital: 31724.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto 557 por el que se reformaron los artículos 2, fracción XI, y 4 de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz,¹ al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad.

¹DECRETO 557

"Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley y su Reglamento, se entenderá por: [...]

"XI. Discapacidad física. La secuela o malformación que deriva de una afectación en el sistema neuromuscular a nivel central o periférico, dando como resultado alteraciones en el control del movimiento y la postura, los trastornos en la talla, o cualquier otra condición física, que al interactuar con las barreras que impone el entorno social pueda impedir la inclusión plena y efectiva de una persona en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. ..."

"Artículo 4. Los derechos y libertades fundamentales que establece la presente Ley serán reconocidos a todas las personas con discapacidad, sin distinción por origen étnico o nacional, género, edad, trastorno de talla, condición social, económica o de salud, religión, opiniones, preferencias



Por unanimidad de once votos,² el Pleno declaró la invalidez del decreto de reformas porque el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el numeral artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y la mayoría de las consideraciones, sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional en el cual se inscribe el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,³ que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas:

"Artículo 4 ...

"1. Los Estados Partes [sic] se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes [sic] se comprometen a: ...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos

sexuales, estado civil, embarazo, identidad política, lengua, situación migratoria o cualquier otra que atente contra su dignidad.

"Al respecto, las autoridades responsables de la aplicación de esta ley deberán: ..."

² De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebollo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,⁴ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

⁴ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea.

El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, el Ministro Cossío Díaz propuso que en el proceso legislativo hubo una ausencia de consulta a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidar toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, por lo que el Ministro ponente Pérez Dayán, señaló que realizaría una propuesta.

El quince de febrero de dos mil dieciséis, se discutió por segunda ocasión el proyecto en el que se propuso que para establecer si en el caso se había cumplido con el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, debía determinarse si ha implicado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Con base en ello, por mayoría de seis votos de las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández y de los Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, se determinó que la Ley de Espectro Autista cumplió con la consulta ya que existió una participación significativa de diversas organizaciones representativas. En contra votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea, quienes señalaron que la consulta debía ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, lo que no se cumplió en el caso, ya que no se podía saber si todas las organizaciones que representan a personas con autismo habían participado, la convocatoria no fue pública y no hubo accesibilidad en el lenguaje.



A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada con la Constitución Política del País, y del caso mencionado es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una **transgresión constitucional**.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018 cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí⁵ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁶

Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad, pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

⁵ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández, la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek (ponente), Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que "el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."

⁶ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández, la suscrita y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con Síndrome de Down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuáles, se brindaría asistencia y protección a las personas con Síndrome de Down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.



No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,⁷ donde discutimos la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa (ponente) y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y el presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.



Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.⁸

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁹

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Éste fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,¹⁰ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas

⁸ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁹ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y la suscrita con precisiones, y de los Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales con precisiones y Pérez Dayán con precisiones por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afroamericana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

¹⁰ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras Piña Hernández, la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra, la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.



con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es **absolutamente reprochable** que a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano; obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4, numeral 4 dispone, en lo que interesa: "Nada de lo dispuesto en esa convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte."

Una lectura empática de la reforma a la ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan: en esencia, se incluyó como sujetos de protección de la ley a las personas con "trastorno de talla" al modificar la definición de discapacidad física, y se agregaron como categorías prohibidas de distinción en el goce de derechos a los trastornos de talla, las condiciones económicas, el embarazo, la identidad política, la lengua, la situación migratoria y las preferencias sexuales. Al invalidar el decreto de reformas ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de



llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

La decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de invalidar la totalidad del decreto de reformas impugnado porque adolece del vicio insalvable de no haber sido consultado. Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me convence del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses, pues como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de alguna disposición que aunque sea de forma deficiente, *podiera* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que el Decreto 557 por el que se reforma la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión y cómo se debe desplegar la misma.

En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹¹ quizá sería mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

¹¹ "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, actos u omisiones 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; ..."



Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a los integrantes de estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración a estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una oquedad que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible, así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹²

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

¹² Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debe realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso y, con cada caso, la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Finalmente, me aparto de las consideraciones del párrafo 79 en el cual la ejecutoria señala que aun considerando este supuesto de armonización, ello requeriría demostrar en principio que la ley preexistente fue consultada y, en segundo lugar, que el legislador local replicó el contenido de la Ley General, cuestiones que no se colman en el presente caso.

Respetuosamente no comparto dicha afirmación, toda vez que aunque la Ley General hubiera sido consultada y, además duplicada, eso no exime al legislador local de realizar su propia consulta, ya que cada Estado de nuestro país vive sus propias realidades y particularidades, y nada impide a sus Legislaturas que puedan ampliar el desarrollo de los derechos previstos en la legislación nacional, en aras de beneficiar más a sus sociedades. No puede soslayarse la necesidad de consultar ni aun cuando se trata de armonización de leyes locales en torno a leyes generales, como en el presente caso.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 204/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 182, con número de registro digital: 30994.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la



Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 505, con número de registro digital: 30103.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 2023.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 255/2020.

En la sesión celebrada el siete de junio de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del Decreto 323, por el que se expidió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta estrecha y participación activa de las personas con discapacidad.

Por mayoría de nueve votos,¹ el Pleno declaró la invalidez de la ley porque el Congreso Local no realizó la consulta previa exigida constitucionalmente, lo que transgredió en forma directa el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Coincido con la decisión alcanzada y las consideraciones; sin embargo, quiero dejar constancia de algunas reflexiones a manera de voto aclaratorio en cuanto a la invalidez que se decretó sobre las normas.

Comentarios previos

Existe un marco constitucional y convencional dentro del cual se inscribe el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,² que dispone que los Estados Parte, como México, celebrarán consultas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, a través de las

¹ De las Ministras Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Votos en contra del Ministro González Alcántara Carrancá y de la Ministra Esquivel Mossa, al considerar que en este caso sí se cumplió con el parámetro de la consulta.

² Adoptada el trece de diciembre de dos mil seis en Nueva York, Estados Unidos de América. Ratificada por México el diecisiete de diciembre de dos mil siete. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de mayo de dos mil ocho. Entrada en vigor para México el tres de mayo de dos mil ocho.



organizaciones que las representan, en la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con ellas. El artículo está redactado en los siguientes términos:

"Artículo 4

"...

"1. Los Estados Partes [sic] se **comprometen** a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes [sic] se comprometen a:

"...

"2. Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes [sic] se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente Convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes [sic] **celebrarán consultas estrechas** y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

*Énfasis añadido.

En términos generales, el Pleno ha considerado, desde la acción de inconstitucionalidad 33/2015,³ que la falta de consulta es un vicio de procedimiento que

³ Resuelta en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, por mayoría de seis votos de los Ministros y Ministras Luna Ramos, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la ley debe declararse inválida por contener un vicio formal. El asunto se presentó por primera vez el veintiocho de enero de dos mil dieciséis y no incluía un análisis del derecho de consulta previa. En la discusión, se señaló que en el proceso legislativo se omitió consultar a las personas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan, por lo que debía invalidarse toda la ley. Los demás integrantes solicitaron tiempo para estudiar el punto, y el quince de febrero siguiente se decidió analizar si en el caso se había cumplido con el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es decir, si se había convocado de forma adecuada y significativa a las organizaciones representativas de las personas con discapacidad. Una mayoría de seis (Ministras Luna Ramos y Piña Hernández; y Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales) determinó que la Ley de Espectro Autista



provocaba invalidar todo el acto legislativo emanado de ese procedimiento, para el efecto de que la consulta a personas con discapacidad fuera llevada a cabo y, tomando en cuenta la opinión de las personas consultadas, entonces se legislara.

A partir de esta Convención internacional, directamente imbricada en la Constitución Política del País, y del caso mencionado, es que se desarrolló una línea de precedentes que consideran la falta de consulta como una transgresión constitucional cuya consecuencia es la invalidez de la norma así surgida.

En esa línea de precedentes, la Suprema Corte ha sido unánime cuando a todos los que la integramos nos parece inminente la afectación. Por ejemplo, así votamos en las acciones de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 y 41/2018 y su acumulada 42/2018 cuando se invalidaron, respectivamente, la Ley de Asistencia Social de San Luis Potosí⁴ y la Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México.⁵ Estos dos casos son similares en tanto que se impugnaban leyes

había cumplido con la consulta, considerando que había existido una participación significativa de diversas organizaciones representativas. La minoría que votó en contra sostuvo, en cambio, que la consulta debía ser previa, accesible, pública, transparente, con plazos razonables y objetivos específicos, y de buena fe, y que ello no se cumplía en el caso, pues la convocatoria no fue pública, ni se podía saber si todas las organizaciones que representan a personas con autismo habían participado, ni los alcances de su participación en realidad.

⁴ Resuelta en sesión de veinte de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los artículos impugnados de esta ley regulaban el enfoque que tendría la asistencia social clasificando a las personas con discapacidad como personas con desventaja y en situación especialmente difícil originada por discapacidad, entre otros.

El Tribunal Pleno determinó que *"el derecho a la consulta de las personas con discapacidad en la legislación y políticas públicas nacionales es un requisito ineludible para asegurar la pertinencia y calidad de todas las acciones encaminadas a asegurar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones con los demás."*

⁵ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La Ley para la Atención Integral de las Personas con Síndrome de Down de la Ciudad de México tenía como objeto establecer instancias competentes para emitir políticas en favor de personas con síndrome de down; fijar mecanismos para la formación, profesionalización y capacitación de quienes participarían en los procesos de atención, orientación, apoyo, inclusión y fomento para el desarrollo de dichos grupos; implantar mecanismos a través de los cuales, se brindaría asistencia y protección a las personas con síndrome de down; y emitir las bases para la evaluación y revisión de las políticas, programas y acciones que desarrollasen las autoridades, instituciones y aquellos donde participara la sociedad en favor de estas personas.



fundamentales para estos grupos en situación de vulnerabilidad pues estaban orientadas a regular aspectos torales de sus vidas.

No consultar a los destinatarios primigenios, no sólo constituye una transgresión constitucional y una falta de respeto, sino que es un despliegue de paternalismo, de pensar que, desde una posición cómoda, por mayoritaria y aventajada, se puede determinar de forma infalible qué es mejor para quienes han sido, no pocas veces, históricamente invisibles. Se presume, por supuesto, la buena fe de los Congresos, y podrán idear provisiones beneficiosas, pero parten del problema principal, que es obviar la necesidad de preguntar si la medida legislativa propuesta le parece, a la comunidad a la que está dirigida, correcta, útil y favorable o, si prevé políticas y procesos realmente integradores, o si, al contrario, contiene mecanismos gravosos o que parte de suposiciones estigmatizantes que requieren erradicarse.

Comprensiblemente, cada integrante del Tribunal Pleno tiene su propia concepción de cómo cada norma impugnada afecta o impacta a estos grupos sociales, así que hay muchos casos donde no hemos coincidido. No siempre tenemos frente a nosotros casos tan claros como los dos que mencioné como ejemplo, donde toda la ley va encaminada a colisionar por la falta de consulta o en los que no se hizo ningún esfuerzo por consultarles. En otras ocasiones se trata de artículos de dudosa aplicación para los grupos históricamente soslayados, y las apreciaciones personales encuentran mayor espacio en la ponderación.

La mayoría del Pleno ha considerado, por ejemplo, **que invalidar una norma por el solo hecho de mencionar algún tema que involucre a personas con discapacidad, puede ser un criterio rígido**, que no garantiza una mejora en las condiciones de los destinatarios, ni facilita la agenda legislativa, y que, al contrario, puede impactar perniciosamente en los derechos de la sociedad en general al generar vacíos normativos.

Así, por ejemplo, tenemos el caso de la acción de inconstitucionalidad 87/2017 relacionada con la materia de transparencia,⁶ donde discutimos la Ley de Protec-

El Tribunal Pleno estableció que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.

⁶ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de los Ministros y Ministras Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa (ponente), Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con



ción de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados del Estado de Aguascalientes y sus Municipios y determinamos que no era necesario llevar a cabo la consulta porque los derechos de las personas con discapacidad no eran el tema fundamental de la ley ni de su reforma.⁷

La misma determinación tomamos, en una votación dividida, cuando resolvimos que no era necesaria la consulta previa (ni se había argumentado como concepto de invalidez) respecto de las obligaciones de las autoridades encargadas de producir campañas de comunicación social para que se transmitan en versiones y formatos accesibles para personas con discapacidad y se difundan en las lenguas correspondientes en las comunidades indígenas, de la Ley de Comunicación Social de Veracruz, que fue la acción de inconstitucionalidad 61/2019.⁸

En estos casos, sopesando lo que es "afectación" y la deferencia que amerita la culminación de un proceso legislativo, la mayoría del Pleno decidió que no era prudente anular por falta de consulta.

También tenemos el caso inverso: que una mayoría simple del Pleno determina que sí es necesaria una consulta, pero no se invalida la norma impugnada. Este fue el caso de la acción de inconstitucionalidad 98/2018,⁹ donde algunos consideramos que la Ley de Movilidad Sustentable de Sinaloa era inconstitucional porque no se había consultado y contenía provisiones de impacto relevante

discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁷ Resuelta en sesión de diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de ocho votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que se requería de dicha consulta.

⁸ Resuelta en sesión de doce de enero de dos mil veintiuno, por mayoría de seis votos de las Ministras Esquivel Mossa y Ríos Farjat, y de los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán por declarar infundado el argumento atinente a la invalidez por falta de consulta indígena y afromexicana, así como a las personas con discapacidad. La Ministra Piña Hernández y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

⁹ Resuelta en sesión el veintiséis de enero de dos mil veintiuno por mayoría de seis votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea a favor de que se requería la consulta previa a las personas con discapacidad. En contra los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales (ponente), Pardo Rebolledo y Pérez Dayán y la Ministra Esquivel Mossa.



y directo en las personas con discapacidad (como el diseño de banquetas y rampas, la accesibilidad para el desplazamiento de personas con discapacidad o equipo especializado, por ejemplo). Por no resultar calificada esa mayoría, no se invalidó.

Los anteriores botones de muestra ilustran que quienes integramos el Tribunal Pleno no siempre coincidimos en qué configura una afectación tal que detone la decisión de anular el proceso legislativo que dio lugar a una norma para que sea consultada antes de formar parte del orden jurídico.

La decisión de la Suprema Corte se finca en el principio de afectación. Mientras más claramente incida una norma en estos grupos sociales, mayor tendencia a la unanimidad desplegará el Pleno.

Voto aclaratorio

Es absolutamente reprochable que, a pesar de la fuerza del instrumento convencional, los legisladores locales hayan omitido las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano, obligaciones mínimas de solidaridad hacia sus propios habitantes con discapacidad.

El incumplimiento a la disposición convencional que rige en este tema genera normas inválidas, precisamente porque nacen de un incumplimiento. Sin embargo, no puedo dejar de ser reflexiva. El efecto invalidatorio parece reñir con el propio instrumento internacional que mandata consultar. Por ejemplo, la citada Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 4.4 dispone, en lo que interesa: "*Nada de lo dispuesto en la presente convención afectará a las disposiciones **que puedan facilitar**, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte.*"

Una lectura empática de la creación de la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León, pudiera sugerir *prima facie* que es positiva para las personas con discapacidad porque debe partir de la buena fe de quienes legislan. Al invalidar dicha ley ¿no se menoscaban algunos derechos y ventajas, no se eliminan provisiones que pudieran facilitarle la vida a este grupo históricamente soslayado?

Lo más importante que debe procurarse con dicho grupo es el respeto a su dignidad y a que sean sus integrantes quienes determinen cuál es la forma ideal de llevar a cabo tal o cual política para que les sea funcional y respetuosa, pues



quienes no formamos parte de ese grupo no poseemos elementos para poder valorar con solvencia qué es lo más pertinente. Sin embargo, para aplicar correctamente este derecho convencional pareciera necesaria una primera fase valorativa, aunque sea *prima facie*, justamente para observar si las disposiciones que atañen a las personas consultadas les generan beneficios o ventajas, les amplían derechos o en cualquier forma les facilitan la vida.

Ahora, en este caso, el Poder Legislativo de Nuevo León señaló que sí se llevó a cabo la consulta mediante una convocatoria pública dirigida a todas las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, incluyendo niñas, niños y adolescentes. Asimismo, indicó que se invitó a las organizaciones de la sociedad civil constituidas en el Estado, especializadas en la atención a personas con espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, así como a las autoridades del sector salud y educativo, para que participaran en una mesa de trabajo de la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables, para manifestar su opinión sobre la ley en comento.

La convocatoria referida se envió de manera directa vía correo electrónico a ochenta y cinco personas, de las cuales veintinueve pertenecen a organizaciones civiles, treinta y uno a instituciones estatales o federales, quince académicos, cuatro expertos y seis familiares de personas con autismo, y señalaron que la mesa de trabajo se llevó a cabo el veinte febrero de dos mil veinte a las diez horas en la sede del Congreso de Nuevo León, con participación de sesenta personas aproximadamente.

Sin embargo, la decisión de la Suprema Corte en esta acción de inconstitucionalidad fue la de **invalidar la totalidad** de la ley impugnada porque los actos tendientes a consultar no cumplen con el estándar fijado de la consulta a personas con discapacidad.¹⁰

En efecto, en la ejecutoria se indicó que no se contó con la participación estrecha y preferentemente directa de las personas con discapacidad, pues en este punto hay que distinguir entre las organizaciones "de" personas (son dirigidas y administradas por ellas mismas) con discapacidad y organizaciones "para" personas con discapacidad (defienden intereses de las personas con discapa-

¹⁰ El Tribunal Pleno ha establecido que la participación de las personas con discapacidad debe ser: i) previa, pública, abierta y regular; ii) estrecha y con participación preferentemente directa de las personas con discapacidad; iii) accesible; iv) informada; v) significativa; vi) con participación efectiva; y, vii) transparente.



cidad). Asimismo, tomando en cuenta que estas personas tienen una serie de barreras que muchas veces les impiden conocer información en medios públicos, el Congreso debió hacer un esfuerzo adicional de difusión, además de realizarse con lenguaje comprensible, formato de lectura fácil y adaptado a los diversos tipos de discapacidad, por lo tanto, no cumplió con el requisito de ser accesible. Así, si la información de la consulta no es accesible para las personas con discapacidad, no se puede garantizar su participación efectiva en el proceso. Finalmente se consideró que no fue significativa ni transparente porque no se aportaron evidencias de la consulta, ni de la forma de participación de las personas que asistieron a la mesa de trabajo, ni de las opiniones vertidas o los resultados de ésta.

En términos generales, coincido con esta determinación pues, aunque existió un esfuerzo por parte de la Legislatura Local para consultar a las personas con discapacidad, éste no fue suficiente dado que no se garantizó la accesibilidad, apertura y claridad que deben permear este tipo de procesos. Sobre la cuestión de que el órgano legislativo debió realizar por sí mismo la consulta, considero que no debe ser un estándar rígido, pues el Congreso pudiera apoyarse en instituciones públicas para asegurarse de que todos estos parámetros se sigan, lo que no comparto es que se pretenda que el papel de convocante recaiga en una asociación civil o cualquier otra entidad que no sea una institución pública.

Sin embargo, al amparo de una mayor reflexión en el tema que nos ocupa, **no me conviene del todo que invalidar las normas sea el efecto más deseable**, incluso a pesar de que la invalidez se haya sujetado a un plazo de varios meses pues, como señala la propia convención internacional, idealmente no deberían eliminarse provisiones que pudieran servir de ayuda a personas históricamente discriminadas.

La invalidez parece colisionar con lo que se tutela, porque puede implicar la extracción del orden jurídico de disposiciones que, aunque sea de forma deficiente, *podieran* constituir un avance fáctico en los derechos de estas minorías. Para evaluar ese avance fáctico es que señalé que es necesaria una aproximación valorativa *prima facie*. En este caso, es posible que la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y Trastornos del Neurodesarrollo para el Estado de Nuevo León contuviese avances fácticos, porque establecía estándares y principios encomiables respecto de la inclusión a personas con la condición del espectro autista y personas con trastornos del neurodesarrollo, así como la forma en que se debe desplegar esa inclusión.



En este contexto, y tomando en cuenta el amplio margen de maniobra que a esta Suprema Corte permite lo dispuesto en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,¹¹ quizá sea mejor ordenar al Congreso Local a llevar a cabo estas consultas previas y reponer el procedimiento legislativo, sin decretar la invalidez del decreto, es decir, sin poner en riesgo la validez de los posibles beneficios que lo ya legislado pudiera contener.

Sin embargo, **el problema realmente grave está en mantener la costumbre de no consultar.** Lo que se requiere es visibilidad normativa, es decir, voltear la mirada legislativa a estos grupos que requieren normas específicas para problemas que ellos conocen mejor, y mayores salvaguardas a fin de lograr plenamente su derecho a la igualdad y no discriminación. Presuponer que cualquiera puede saber qué les conviene a estos grupos, o qué necesitan, arraiga el problema y les impide participar en el diseño de sus propias soluciones.

Tomando esto en cuenta, convengo en que la invalidación es el mecanismo más eficaz que posee la Suprema Corte para lograr que el Legislativo sea compelido a legislar de nueva cuenta tomando en consideración estos grupos en situación de vulnerabilidad. Además, permitir la subsistencia de lo ya legislado sin haber consultado, presuponiendo la benevolencia de los artículos impugnados que establecen políticas, formas de hacer, formas de entender, derechos y obligaciones, dejándolos intactos con tal de no contrariar los posibles avances a que se refiere la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, representaría, de facto, suprimir el carácter obligatorio de la consulta.

Adicionalmente, si no se invalidan las disposiciones, es improbable que el Legislativo actúe para subsanar una omisión que no existirá porque, si no se declara su invalidez, el efecto jurídico es que tales normas son válidas, lo que inhibe la necesidad de legislar de nuevo. Si las normas no son invalidadas, entonces son correctas, siendo así ¿para qué volver a legislar después de consultar a los grupos en situación de vulnerabilidad? En cambio, si se invalidan, queda un hueco por colmar. Es cierto que el Legislativo pudiera ignorar lo eliminado, considerar que es irrelevante volver a trabajarlo, y evitar llevar a cabo una consulta, con las complicaciones metodológicas que implica. Es un riesgo posible,

¹¹ "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, actos u omisiones 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; ..."



así que para evitar que suceda es que la sentencia ordena volver a legislar en lo invalidado.¹²

En corolario a todo lo expresado a lo largo del presente documento, reitero que el papel de la Suprema Corte en los casos que ameriten consulta previa debe ser particularmente sensible a las circunstancias que rodean cada caso concreto, con especial cautela frente a la determinación de invalidez de normas, tomando en cuenta los posibles impactos perjudiciales que podrían derivar de una falta o dilación en el cumplimiento del mandato de volver a legislar.

Mantengo mi reserva respecto a que invalidar las normas no consultadas, y que *prima facie* puedan beneficiar a estos grupos en situación de vulnerabilidad, sea la mejor solución. La realidad demostrará si estas conjeturas son correctas y si los Congresos actúan responsablemente frente a lo mandatado y con solidaridad hacia los grupos en situación de vulnerabilidad. Con esa salvedad voto a favor del efecto de invalidar, aclarando precisamente mis reservas al respecto.

El concepto de "afectación" ha demostrado, a partir de las decisiones del Máximo Tribunal, ser un concepto que debe calibrarse caso por caso, y en cada precedente la suscrita va reforzando su convicción de que el concepto de "afectación" no puede ser entendido de manera dogmática, ni rígida, ni generar los mismos efectos a rajatabla en todos los casos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 255/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de septiembre de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 698, con número de registro digital: 30942.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de noviembre de 2022.

La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 80/2017 y su acumulada 81/2017 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de septiembre de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 505, con número de registro digital: 30103.

¹² Por eso esta Suprema Corte ha resuelto reiteradamente que sus declaratorias de invalidez surtirán sus efectos luego de transcurrido cierto tiempo, a fin de dar oportunidad a los Congresos para convocar debidamente a indígenas y a personas con discapacidad, según la materia de las normas.



VOTO ACLARATORIO Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 273/2020.

1. En sesión del diez de diciembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 273/2020, promovida por el partido político Morena, en contra del Decreto 042 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

I. Voto aclaratorio

2. El Pleno, por mayoría de ocho votos, determinó sobreseer, únicamente respecto a los artículos 17, fracción IV, y 20 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo, reformados mediante el Decreto Número 042,¹ a causa de que no se formuló concepto de invalidez alguno. También se resolvió que era procedente el estudio de los artículos 20, primer párrafo; 51, fracción XVI; 103, fracciones III y XII; 116 fracciones IX y XVIII; 137, fracciones XXV y XXX, y 140 fracción IV; 175, fracción XIV; 170, párrafo tercero; 171, tercer párrafo; 276, cuarto párrafo; 279, primer párrafo; 396, fracción IV; y 397 fracción XII, de la citada ley, pues los cambios gramaticales para incluir lenguaje de género sí constituyeron un cambio normativo en sentido material y, por consecuencia, no se actualizaba la causal de improcedencia de extemporaneidad invocada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

i. Razones de la mayoría

3. La mayoría de las y los integrantes del Pleno consideró que los argumentos sobre la extemporaneidad de la demanda vertidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, resultaban infundados y, por tanto, no se actualizaba el sobreseimiento respecto de los artículos 20, primer párrafo; 51, fracción XVI; 103, fracciones III y XII; 116 fracciones IX y XVIII; 137, fracciones XXV y XXX, y 140 fracción IV; 175, fracción XIV; 170, párrafo tercero; 171, tercer párrafo; 276, cuarto párrafo; 279, primer párrafo; 396, fracción IV; y 397 fracción XII, de la citada ley. Pues como se determinó en la acción de incons-

¹ Publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el ocho de septiembre de dos mil veinte.



titucionalidad 140/2020, los cambios gramaticales para incluir lenguaje de género sí constituyen un cambio normativo en sentido material, por tanto, sí era un acto legislativo novedoso susceptible de impugnarse dentro del plazo de presentación de la demanda.

ii. Razones de disenso

4. Emito el presente voto aclaratorio en relación con los artículos 137, fracciones XXV y XXX, 140, fracción IV, 175, fracción XIV, 176, fracción IV, y 179, fracciones I, inciso a), y II, incisos b), c) y d), así como de los diversos 276, cuarto párrafo, y 279, primer párrafo, pues considero que deben sobreseerse, en atención a que no tuvieron un cambio en su sentido normativo.
5. Si bien comparto la improcedencia del sobreseimiento en los casos de cambio gramatical para incluir lenguaje de género puesto que constituye un cambio normativo en sentido material, me parece que en el caso no se actualiza tal hipótesis respecto de los artículos 137, fracciones XXV y XXX, 140, fracción IV, 175, fracción XIV, 176, fracción IV, y 179, fracciones I, inciso a), y II, incisos b), c) y d), así como de los diversos 276, cuarto párrafo, y 279.
6. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas 149/2020, 151/2020 y 162/2020, la cual es el precedente que fundamentó la decisión de este asunto, formé parte de la mayoría de diez votos que determinó sobreseer respecto de los artículos 16, 78 y 80 de la Constitución del Estado de Baja California, porque consideré que la reforma en materia de paridad de género a ese ordenamiento, si ocasionó un cambio sustantivo en la normativa impugnada de dicha controversia.
7. Para mayor claridad, cabe señalar que en ese precedente, los artículos 16 y 78 fueron adicionados con un párrafo en el que se previó la obligación de los partidos políticos de tomar en cuenta los aspectos cualitativos y cuantitativos del principio de paridad de género en sus métodos de selección de candidaturas para diputaciones, presidencia municipal, sindicaturas y regidurías. Por lo que hace al diverso 80 del ordenamiento controvertido en ese asunto, éste establecía los requisitos para ser integrante de un Ayuntamiento, añadiéndose uno nuevo, consistente en no haber sido condenado mediante sentencia firme por los delitos de violencia política contra las mujeres por razón de género. Estos cambios me llevaron a considerar que las tres disposiciones ahí impugnadas habían sufrido un cambio en el sentido normativo que motivaba el sobreseimiento sobre estos preceptos.



8. Sobre el caso que nos ocupa, me parece que los artículos 20, primer párrafo; 51, fracción XVI; 103, fracciones III y XII; 116 fracciones IX y XVIII; 170, párrafo tercero; 171, tercer párrafo; 396, fracción IV; y 397, fracción XII, de la ley electoral impugnada sí sufrieron un cambio normativo y es correcto admitir la impugnación respecto de estos preceptos. Pues versan sobre el registro de candidaturas que deberán garantizar el principio de paridad de género y establecen la abstención de ejercer violencia política contra las mujeres en razón de género.
9. Sin embargo, considero que los artículos 137, fracciones XXV y XXX, y 140 fracción IV; 175, fracción XIV; 176, fracción IV; 179, fracciones I, inciso a), y II, incisos b), c) y d); 276 cuarto párrafo; y 279, primer párrafo, no tuvieron un cambio de sentido normativo. Ello no implica desconocer la importancia transformadora del lenguaje incluyente como un medio para alcanzar la paridad de género y, en general, la igualdad sustantiva que requiere nuestro Estado de derecho. No obstante, considero que las normas impugnadas no sufrieron un cambio sustancial entre reformas, pues si bien su ámbito personal de validez ahora está expresado en términos neutros e incluyentes, el mismo no se vio modificado.

II. Voto particular

10. En el Tema 4 de la sentencia que resolvió el asunto citado al rubro, se analizó la regularidad constitucional del artículo 279, primer párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.
11. El texto impugnado enunciaba lo siguiente:

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo

"Artículo 279. La solicitud de registro de candidaturas deberá ser firmada de manera autógrafa por la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político, tal solicitud deberá contener los siguientes datos de las personas candidatas. ..."

12. La cuestión que el Tribunal Pleno tuvo que resolver en este asunto consistió en determinar si eran constitucionales las disposiciones reformadas y adicionadas respecto a la necesidad de la firma autógrafa de la persona titular del partido político en la solicitud de registro de candidaturas.



i. Razones de la mayoría

13. Por mayoría de siete votos² se consideró que era válido y razonable exigir que la solicitud de registro de candidaturas deba estar firmada de manera autógrafa por la persona que ocupe la presidencia del partido político (o su equivalente, para el caso de institutos políticos), pues dicho requisito constituía una medida para otorgar seguridad jurídica y funcionalidad al registro de candidaturas a cargos de elección popular que realicen dichas entidades políticas.

ii. Razones de disenso

14. He votado en contra de lo determinado por el Tribunal Pleno debido a que considero que dicho precepto transgrede la autodeterminación de los partidos políticos.

15. Lo anterior es así, debido a que constitucionalmente a los partidos se les reconoce y garantiza su **autogobierno y autodeterminación**,³ de modo que el Estado

² Se aprobó por de las señoras Ministras y de los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebollo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayan y presidente Zaldivar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema 4, denominado "Exigencia de la firma autógrafa de la presidencia del partido político en la solicitud de registro de candidaturas", consistente en reconocer la validez del artículo 279, párrafo primero, en su porción normativa "la persona titular de la presidencia del partido o su equivalente al interior del instituto político o coalición de que se trate, quien podrá delegar dicha facultad en la persona representante del partido político", de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo.

³ Reconocidos en los artículos 41, base I, párrafo III, y 116 fracción IV), inciso f), de la Constitución Federal.

"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.

"I. ...

"Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley."

"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. ...

"IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que: ...

"f) Las autoridades electorales solamente puedan intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen; ..."



no debe intervenir en sus asuntos internos, y, cuando sea el caso, se debe realizar con apego a los principios de conservación de la libertad de decisión política y el derecho de autoorganización de los partidos.

16. Entonces, si bien los partidos políticos deben sujetarse a los mandatos constitucionales y legales, el legislador local debe respetar su vida interna, pues en la Constitución Federal y en las leyes generales se les ha reconocido la libertad para configurar y diseñar sus propias instituciones y procedimientos de toma de decisiones, siempre y cuando se adopten fórmulas coherentes con los principios establecidos en la Constitución.
17. Así, considero que la porción normativa impugnada implica una intromisión indebida en la vida interna de los partidos políticos, pues lo que hace el legislador local es señalar cuál de los órganos intrapartidistas es el que debe comparecer ante el Instituto Electoral Local para postular candidaturas (a través de la solicitud firmada a cargo de la persona titular de la presidencia del partido). Parto de que además de ser una medida invasiva, esta norma local soslaya que cada partido político puede instaurar los órganos de gobierno que considere adecuados para su estrategia política, ya sea por medio de un comité directivo, un consejo u otras formas de representación.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 273/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del 2 de julio de 2021 a las 10:09 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 3, Tomo I, julio de 2021, página 765, con número de registro digital: 29931.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 260/2020, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN SESIÓN DE ONCE DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS.

Coincido con la inconstitucionalidad del artículo 127, fracción I, en la porción "ser ciudadano por nacimiento" para ocupar el cargo de titular de las Subdirecciones Regionales del Centro Estatal de Justicia Alternativa del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

No obstante, alcanzo la conclusión anterior por razones distintas.



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

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

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

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

En ese sentido, si bien coincido con que el precepto analizado es inconstitucional, no porque exista incompetencia del Legislativo Estatal, pues la competencia residual no está vedada por el artículo 32 de la Constitución.

Bajo esas condiciones, el artículo 127, fracción I, del código impugnado es inconstitucional porque no supera un test de igualdad a la luz del artículo 1o. de la Constitución Federal y no por la incompetencia por Poder Legislativo Local para crear normas en materia de nacionalidad.

Ahora, en relación con la declaración de invalidez de los artículos 48, fracción V; 127, fracción VI; 142, fracción V y 206, fracción IV, del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, cuyas porciones normativas disponen, esencialmente, que para ocupar el cargo público de –secretario general de Acuerdos, titular de las Subdirecciones Regionales, titular de la Secretaría Ejecutiva del Consejo, auxiliar de la Administración de Justicia–, no deberán: a) haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año; o, b) si se tratare de otro [delito] que lesione seriamente la fama pú-



blica del aspirante se considerará inhabilitado para el desempeño del cargo cualquiera que haya sido la pena impuesta.

Conforme a la resolución, las medidas impugnadas no distinguen de un amplio universo de delitos, ni de sentencias firmes o no firmes entre otras, lo que resulta sobre inclusivo. Además, el concepto de buena fama o fama pública del aspirante es sumamente subjetivo y también podría encuadrar la comisión de cualquier delito; además está sujeto al juicio valorativo y discrecional de quien evalúa.

En ese contexto, comparto el sentido de la propuesta; sin embargo, considero que este tipo de normas son discriminatorias y contrarias a diversos principios, entre ellos, seguridad jurídica, igualdad y no discriminación, por lo que deben analizarse a partir de un escrutinio estricto de constitucionalidad y no de mera razonabilidad como lo sustenta la resolución y en otros precedentes se ha llevado a cabo.

Ahora bien, en cuanto al parámetro diferenciado en materia de responsabilidades administrativas, que se encuentran en el título segundo "De La Responsabilidad de los Servidores Públicos del Poder Judicial", y título tercero "De la Destitución y Remoción de los Servidores Públicos del Poder Judicial del Estado" comparto el sentido de la propuesta, no obstante, me separo del parámetro de control establecido en la resolución.

Si bien los Poderes Judiciales de las entidades federativas cuentan con habilitación constitucional para establecer el régimen de responsabilidades de los servidores públicos y, por tanto, la remisión o suplencia que establezcan para complementar conceptos o ideas con otras leyes, incluso generales, está permitido.

No obstante lo amplio y completo del estudio, considero innecesarias las referencias y comparaciones que la resolución realiza en torno a las atribuciones con que en esta materia, cuenta el Poder Judicial de la Federación con base en los artículos 94 y 109 de la Constitución Federal, ya que estimo que basta con el estudio del artículo 116 de nuestra Carta Fundamental para sostener la validez del régimen cuestionado.

Aun cuando en el proyecto se citan las acciones de inconstitucionalidad 115/2017 y 69/2019 y sus acumuladas 71/2019 y 75/2019 en las que se reconoció que las Legislaturas Locales tienen facultades para emitir legislación en materia de responsabilidades administrativas siempre que se sujeten al régimen competencial previsto en la ley general, lo cierto es que no estimo que dichos precedentes sean del todo aplicables porque en ellos se estudiaron leyes de



responsabilidades locales dirigidas a servidores públicos distintos de los Poderes Judiciales.

Luego, en el apartado respectivo a la suplencia de la queja, si bien estoy a favor del sentido, no comparto el estudio que se realiza porque si bien no existe concepto de invalidez dirigido a combatir lo previsto en los artículos 230, fracciones I a XIV y XVI; 238, fracciones II y VI; 241, fracción III, y 247 del Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas, lo cierto es que la Comisión accionante impugnó la totalidad del título segundo del referido código, dentro del cual se encuentran los preceptos en mención y, con ello, es suficiente para que el Tribunal Pleno emprenda el análisis de referencia.

Con independencia de lo expuesto, aun de considerar procedente la suplencia por falta de agravio específico, considero que la falta de clasificación de faltas graves y no graves, la imposición de la sanción de apercibimiento privado o público, la inhabilitación sin plazo y el plazo menor al constitucional para la prescripción de las responsabilidades administrativas vulneran las normas, principios y directrices que establecen los artículos 109, fracción III, y 133 constitucionales y, en consecuencia, comparto la inconstitucionalidad que se decreta.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 260/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de junio de 2023 a las 10:29 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo II, junio de 2023, página 1586, con número de registro digital: 31559.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 26/2015.

En sesión de once de junio de dos mil dieciocho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 85, párrafo último, 114 BIS, párrafo segundo, 119, párrafo segundo, y 166 del Código Penal, así como los diversos 32, párrafo segundo, 153, párrafo tercero, 156 BIS y 164, párrafo cuarto, de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales, ambos para el Estado de Baja California. Asimismo, también se declaró la invalidez por extensión de los artículos 6, párrafo segundo, 33, fracción III, párrafo segundo, 43, párrafo cuarto, fracción VII, 114 BIS, párrafo primero, en la porción "secuestro" 164, 164 BIS, 165, 165 BIS y 167 del Código Penal impugnado, así como del artículo 166 del Código Penal para el Estado de Baja California.



En dicha sesión me pronuncié en contra de los efectos impresos en la declaratoria de invalidez, porque a mi consideración ésta debe realizarse a partir de la fecha que fije el propio Tribunal Pleno, de manera tal que no afecte situaciones jurídicas del pasado.

A mi juicio, ni el artículo 105 constitucional ni la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autorizan a retrotraer los efectos de una sentencia de manera general y automática hacia una fecha pasada; por lo que estimo que los efectos de una sentencia en materia penal pueden ser aplicables a situaciones anteriores, pero conforme a los principios propios del derecho penal.

La declaración de invalidez que decretó el Tribunal Pleno se fundamentó en la incompetencia de las Legislaturas de las entidades federativas para regular aspectos relacionados con el procedimiento penal, en este caso, en materia de secuestro, ya que de la reforma constitucional de ocho de octubre de dos mil trece le atribuyó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la legislación única que rijan la materia del procedimiento penal en toda la República.

De acuerdo con lo anterior, considero que los efectos retroactivos no pueden ser genéricos, sino que dependerá del caso concreto, según las particularidades que el juzgador advierta en cada uno de ellos. Por ello, no concuerdo con que la declaratoria de invalidez tenga efectos retroactivos a la fecha de emisión de la norma que se invalida, puesto que no hay certeza sobre el beneficio o perjuicio que pudiera causarse.

Una declaratoria con efectos generales al pasado puede, eventualmente, beneficiar a algunas personas y perjudicar a otras, por ello, reitero que el Tribunal Pleno debe actuar con plena certeza respecto del beneficio que se podría generar en todos los casos al determinar la invalidez retroactiva con efectos generales.

En conclusión, conforme lo he sostenido en diversos precedentes (por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, así como en las diversas 29/2015, 48/2015 y 61/2016), considero que la invalidez decretada debe surtir efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia a las partes y que sean Jueces quienes deberán analizar, en cada caso que se someta a su conocimiento, cómo operará esta circunstancia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 26/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de enero de 2019 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 62, Tomo I, enero de 2019, página 416, con número de registro digital: 28281.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2016.



En sesión de veintiuno de junio de dos mil dieciocho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 7, fracción XI y párrafo penúltimo, 9, fracción VI, y 12, en la porción normativa "órgano jurisdiccional", de la Ley para la Protección de las Personas que intervienen en el proceso penal del Estado de Yucatán, publicada en el Periódico Oficial de esa entidad el veinte de abril de dos mil dieciséis. El Tribunal Pleno consideró que "la importancia del caso" como criterio orientador –para determinar la adopción de medidas de protección para los sujetos que intervienen en el proceso penal– resultaba subjetivo y discrecional y, por tanto, violatorio de los artículos 1o. y 16 constitucionales.

El Pleno determinó que esta declaración de invalidez surtiría efectos retroactivos a partir del primero de octubre de dos mil dieciséis –fecha en que entró en vigor el decreto que contiene dichos preceptos–, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia.

Durante la sesión pública referida, manifesté que formularía voto concurrente en atención a una precisión relacionada con los efectos retroactivos y en lo relativo a que la declaratoria de invalidez se realice a partir de la fecha fijada por el Tribunal Pleno.

Considero que la declaratoria de invalidez por falta de competencia no puede afectar situaciones jurídicas –de manera general y automática– hacia una fecha determinada en el pasado, máxime cuando no hay certeza de que una posible declaratoria con efectos retroactivos pueda beneficiar o perjudicar a algún quejoso o víctima. En ese sentido, tampoco es posible determinar si alguna persona se encuentra inserta en un proceso jurisdiccional al momento del fallo.

Además, pienso que una regla general de efectos retroactivos no necesariamente resultaría en un criterio de mayor beneficio para las personas sujetas a un proceso jurisdiccional o en cumplimiento de una condena. Un escenario genérico para retrotraer efectos a una fecha determinada podría ocasionar la nulidad y la reposición de todo lo actuado en un proceso y, en tal caso, la fecha podría ser incongruente con la retroactividad en beneficio.

En este sentido, los efectos no deben ser genéricos, sino que dependerá de una condición contingente a la petición de los quejosos en cada caso concreto. Por lo tanto, cada juzgador deberá tener en cuenta las particularidades de dichos casos y realizar un análisis armónico de los derechos –tanto de impu-



tados como de las víctimas– cuando se invoque la retroactividad de las normas que fueron expulsadas del orden jurídico. Por ello, ha sido mi criterio que, en las declaraciones generales con efectos retroactivos, el Tribunal Pleno debe actuar con certeza respecto de los efectos con un beneficio a todas las personas involucradas. En estos términos, sería factible llevar a cabo una precisión sobre el alcance de los efectos retroactivos.

En consecuencia, conforme lo he sostenido en diversos precedentes (por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, así como en las diversas 29/2015, 48/2015, 61/2016 y 75/2016), considero que la invalidez de las normas impugnadas únicamente deberá regir a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso Local; mientras que la solicitud de la aplicación de los efectos retroactivos será una cuestión que quedará al arbitrio del solicitante. Reitero mi criterio en el sentido de que ni el artículo 105 Constitucional, ni la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional autorizan el retrotraer los efectos de una sentencia –de manera general y automática– hacia una fecha específica, sino que autorizan que los efectos de una sentencia en materia penal pueden ser aplicables a situaciones del pasado conforme a los principios del derecho penal.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 35/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de marzo de 2019 a las 10:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 64, Tomo I, marzo de 2019, página 862, con número de registro digital: 28422.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 59/2016.

En sesión de diecinueve de junio de dos mil dieciocho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 106 *quintus* del Código Penal y 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ambos del Estado de México. Lo anterior, al considerar que los preceptos impugnados regulaban cuestiones medulares del procedimiento penal –como la prescripción de la acción penal y el cómputo del plazo constitucional para resolver la situación jurídica del imputado– que competen exclusivamente al Congreso de la Unión en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), párrafo primero, de la Constitución Federal.



El Pleno determinó que esta declaración de invalidez surtiría efectos retroactivos al diecisiete de junio de dos mil dieciséis –fecha en que entró en vigor el decreto que contiene dichos preceptos–, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia.

Durante la sesión pública referida, manifesté que formularía voto concurrente en atención a una precisión relacionada con los efectos retroactivos y en lo relativo a que la declaratoria de invalidez se realice a partir de la fecha fijada por el Tribunal Pleno.

Considero que la declaratoria de invalidez por falta de competencia no puede afectar situaciones jurídicas –de manera general y automática– hacia una fecha determinada en el pasado, máxime cuando no hay certeza de que una posible declaratoria con efectos retroactivos pueda beneficiar o perjudicar a algún quejoso o víctima.

Además, pienso que una regla general de efectos retroactivos no necesariamente resultaría en un criterio de mayor beneficio para las personas sujetas a un proceso jurisdiccional o en cumplimiento de una condena. En este sentido, una declaratoria con los efectos mencionados puede beneficiar a algunas personas o perjudicar a otras. Un escenario genérico para retrotraer efectos a una fecha determinada podría ocasionar la nulidad y la reposición de todo lo actuado en un proceso y, en tal caso, la fecha podría ser incongruente con la retroactividad en beneficio.

En este sentido, los efectos no deben ser genéricos, sino que dependerá de una condición contingente a la petición de los quejosos en cada caso concreto. Por lo tanto, cada juzgador deberá tener en cuenta las particularidades de dichos casos y realizar un análisis armónico de los derechos –tanto de imputados como de las víctimas– cuando se invoque la retroactividad de las normas que fueron expulsadas del orden jurídico. Por ello, ha sido mi criterio que, en las declaraciones generales con efectos retroactivos, el Tribunal Pleno debe actuar con certeza respecto de los efectos con un beneficio a todas las personas involucradas. En estos términos, sería factible llevar a cabo una precisión sobre el alcance de los efectos retroactivos.

En consecuencia, conforme lo he sostenido en diversos precedentes (por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, así como en



las diversas 29/2015, 48/2015, 61/2016 y 75/2016), considero que la invalidez de las normas impugnadas únicamente deberá regir a partir de la fecha de notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso Local; mientras que la solicitud de la aplicación de los efectos retroactivos será una cuestión que quedará al arbitrio del solicitante. Reitero mi criterio en el sentido de que ni el artículo 105 constitucional ni la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autorizan a retrotraer los efectos de una sentencia –de manera general y automática– hacia una fecha específica, sino que autorizan que los efectos de una sentencia en materia penal pueden ser aplicables a situaciones del pasado conforme a los principios del derecho penal.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 147, con número de registro digital: 28369.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 75/2016.

En sesión de veintiséis de junio del dos mil dieciocho, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos 497, 498, 499, 500, 501 y 502 del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Hidalgo para los efectos precisados en el último considerando de la sentencia, en la inteligencia de que dicha declaración de invalidez surtirá efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la sentencia al Congreso de la entidad federativa mencionada.

En dicha sesión me pronuncié en contra de los efectos impresos en la declaratoria de invalidez, porque a mi consideración, ésta debe realizarse a partir de la fecha que fije el propio Tribunal Pleno, de manera tal que no afecte situaciones jurídicas del pasado.

A mi juicio, ni el artículo 105 constitucional ni la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autorizan a retrotraer los efectos de una sentencia de manera general y automática hacia una fecha pasada; por lo que estimo que los efectos de



una sentencia en materia penal pueden ser aplicables a situaciones anteriores pero conforme a los principios propios del derecho penal.

De acuerdo con lo anterior, en esta acción de inconstitucionalidad que versa sobre un juicio abreviado que pudo haber beneficiado al inculcado más que haberlo perjudicado –porque cuando esto procede hay reducciones de pena y, además, también hay reparación forzosa del daño a la víctima– es que considero que los efectos retroactivos no pueden ser genéricos, sino que dependerá del caso concreto, según las particularidades que el juzgador advierta en cada uno de ellos. Por ello, no concuerdo con que la declaratoria de invalidez tenga efectos retroactivos a la fecha de emisión de la norma que se invalida puesto que no hay certeza sobre el beneficio o perjuicio que pudiera causarse.

Una declaratoria con efectos generales al pasado puede, eventualmente, beneficiar a algunas personas y perjudicar a otras, por ello, reitero que el Tribunal Pleno debe actuar con plena certeza respecto del beneficio que se podría generar en todos los casos al determinar la invalidez retroactiva con efectos generales.

En conclusión, conforme lo he sostenido en diversos precedentes (por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 6/2015 y su acumulada 7/2015, así como en las diversas 29/2015, 48/2015 y 61/2016), considero que la invalidez decretada debe surtir efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia a las partes y que sean Jueces quienes deberán analizar, en cada caso que se someta a su conocimiento, cómo operará esta circunstancia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 75/2016, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de febrero de 2019 a las 10:10 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 116, con número de registro digital: 28335.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 35/2018.

En sesión de veintitrés de enero de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en



adelante "CNDH"), en contra del numeral 123 de la Ley de Desarrollo Constitucional en Materia de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Chiapas. La CNDH argumentó que la porción normativa "por nacimiento" contenida en el artículo 123, fracción I, del citado ordenamiento,¹ vulneraba los derechos a la igualdad y de trabajo. Además, alegó la falta de competencia del Congreso Local para establecer el requisito de mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos.

La mayoría de los integrantes del Pleno determinó 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, es decir, que se encuentren vinculados directamente con la protección de la soberanía y la seguridad nacional, en términos de lo dispuesto por los artículos 1o. y 32 de la Constitución Federal.

Para llegar a tal determinación, se precisó que en el ámbito legislativo existe una prohibición para legislar o diferenciar indebidamente respecto de las categorías enumeradas en el artículo 1o. constitucional, por lo que el desarrollo de

¹ **Artículo 123.** Tratándose de organismos descentralizados, el Director General será designado por el Presidente Municipal, previa aprobación del Cabildo. Cuando el organismo se constituya como entidad pública intermunicipal, el Director General será designado por el Ejecutivo del Estado, de entre las propuestas que formulen la mayoría de los Ayuntamientos que conformen el organismo. Los Directores Generales de los organismos descentralizados, estarán facultados expresamente en las leyes o decretos de creación para celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto; ejercer las más amplias facultades de dominio, administración y pleitos y cobranzas, aun de aquellas que requieran de autorización especial según otras disposiciones legales o reglamentarias con apego a esta ley, decreto de creación o reglamento interno; emitir, avalar, negociar y cobrar judicialmente títulos de crédito; formular querellas y otorgar perdón; ejercitar y desistir de acciones judiciales, inclusive de juicio de amparo; comprometer asuntos en arbitraje y celebrar transacciones; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que les competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial. Para el otorgamiento y validez de estos poderes, bastará la comunicación oficial que le expida al mandatario.

"Para ser Director General de un organismo descentralizado se requiere:

"I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos civiles, y tener veinticinco años de edad, al momento de su designación. (énfasis añadido)

"II. Haber desempeñado cargos de niveles ejecutivo, cuyo ejercicio requiera conocimientos y experiencia en el área administrativa correspondiente.

"III. No haber sido sentenciado por delito intencional.

"IV. No pertenecer al estado eclesiástico o ser ministro de algún culto."



su función debe evitar establecer distinciones que sitúen en franca desventaja a un grupo de individuos respecto de otro, o bien, que menoscaben los derechos otorgados por la Constitución a los gobernados.

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

Si bien comparto el sentido de la sentencia, respetuosamente, no comparto algunas de las razones que dan sustento a la misma.

En principio, considero que la CNDH no cuenta con atribuciones constitucionales para realizar planteamientos relacionados con aspectos competenciales, pues su legitimación para hacer valer acciones de inconstitucionalidad está acotada a que sus argumentos de invalidez se encuentren dirigidos a demostrar que una norma es violatoria de derechos humanos y no, como en el caso, cuestiones relacionadas con la competencia de un órgano legislativo para emitir determinado tipo de normas.

Por otra parte, si bien coincido con que las Legislaturas Locales carecen de competencia para establecer el requisito de mexicano por nacimiento para ocupar cargos públicos, respetuosamente, no comparto las razones que sustentan esa conclusión.

En mi concepto la incompetencia de los Congresos Locales se deriva, sobre todo, de que el segundo párrafo del mismo artículo 32 constitucional refiere expresamente los casos que señalen las Leyes del Congreso de la Unión. En efecto, la disposición constitucional no se refiere a leyes en general (federales o locales), sino que acota la expresión a los ordenamientos de fuente federal. Por lo mismo no hay duda, en mi concepto, que las leyes de las entidades federativas están expresamente excluidas para requerir la nacionalidad por nacimiento para los cargos que ellas regulan, lo anterior, a la luz de la interpretación más favorable para los mexicanos por naturalización.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 35/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el



Semanario Judicial de la Federación del viernes 21 de mayo de 2021 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 1, Tomo I, mayo de 2021, página 512, con número de registro digital: 29805.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2018.

En sesión de nueve de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 79/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para combatir el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 475, publicado en el Periódico Oficial de la propia entidad, el veintiuno de agosto del dos mil dieciocho, cuyo texto es el siguiente:

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

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

2. La pregunta constitucional recayó en saber si el legislador del Estado de Colima era competente para regular la confidencialidad de la información generada por el Ministerio Público local mediante diversas técnicas de investigación.

I. Razones de la mayoría

3 La mayoría concluyó que el artículo impugnado era inconstitucional. Para llegar a esta determinación, la resolución hizo un recuento de los antecedentes constitucionales del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en nuestro país, del cual se distinguen los conceptos de "información confidencial" e "información reservada" y concluye que el artículo impugnado se refiere a la información confidencial sobre los datos personales de

¹Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...



los intervinientes en los procesos penales que se generen con las técnicas de investigación.

4. En la sentencia, se consideró que el artículo era inconstitucional porque a partir de la entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales, los Estados dejaron de tener competencia para regular supuestos del procedimiento penal de acuerdo con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General.¹ Por ello, la sentencia declaró la inconstitucionalidad del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, pues establecía obligaciones para el Ministerio Público dentro del proceso de investigación del delito.

II. Razones del disenso

5. Aunque compartí el sentido de la resolución emito el presente voto porque considero que el punto de partida del análisis del concepto de invalidez, en suplencia de la queja, debió haber sido el sistema de transparencia y protección de datos personales. Mismo que se encuentra previsto en los artículos 6o. y 16 de la Carta Magna, y se desarrolla en diversas Leyes Generales de acuerdo con lo que establece el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal.²
6. Este último precepto constitucional establece que el Congreso de la Unión tendrá la facultad de emitir la ley general que "desarrolle los principios y las bases en materia de transparencia gubernamental ... de todos los niveles de gobierno." A su vez, de acuerdo con el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,³ las leyes especiales serán las

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

² "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ...

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

³ "Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. ...

"Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, **de conformidad con lo dispuesto por las leyes** o los tratados internacionales."



que prevean supuestos específicos sobre la confidencialidad de la información además de los enunciados en dicho precepto.

7. En ese sentido, es cierto que la emisión de la normatividad procesal penal es de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución. Sin embargo, considero que en este caso el análisis del precepto impugnado debió partir de que el Código Nacional de Procedimientos Penales es la ley especial que regula los derechos de protección de información que asisten a las partes, con las obligaciones correlativas de la autoridad investigadora, el cual es un supuesto de confidencialidad de la información.
8. Por ello, considero que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima debe entenderse bajo el crisol del sistema nacional de transparencia, pues es el Congreso de la Unión quien tiene la facultad constitucional para normar un supuesto adicional de confidencialidad a los que enuncia el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dentro del proceso penal. Ya que éste cuenta con la facultad exclusiva para emitir las normas adjetivas en la materia.
9. Es por lo anterior que me decanté por el sentido de la postura mayoritaria, pues considero que el Estado de Colima carece de competencia para regular supuestos de confidencialidad de información en la normatividad que regula las obligaciones de las autoridades penales. Pero, sostengo que el artículo impugnado regula el acceso a la información y no sustantivamente el proceso penal, de ahí mi concurrencia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 79/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de febrero de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 83, Tomo I, febrero de 2021, página 5, con número de registro digital: 29643.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 128/2019.

1. En sesión de veintiuno de julio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 128/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 6, en la porción "... *la Ley General, el Código Nacional de*



Procedimientos Penales ..."; y 52, fracción VIII, ambos de la Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Chiapas, expedida mediante el Decreto Número 010, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de octubre del dos mil diecinueve, cuyo texto es el siguiente:

"**Artículo 6.** En todo lo no previsto en la presente Ley, son aplicables supletoriamente las disposiciones establecidas en **la Ley General, el Código Nacional de Procedimientos Penales**, el Código Penal para el Estado de Chiapas, el Código Civil para el Estado de Chiapas, así como la Ley de Víctimas y los Tratados."

"**Artículo 52.** La Fiscalía tiene, en el ámbito de su competencia, las atribuciones siguientes:

"...

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

2. La pregunta constitucional radicó en saber si era constitucional la facultad de la fiscalía especializada local de solicitar a la autoridad judicial la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones privadas.

I. Razones de la mayoría

3. La mayoría decidió declarar la invalidez de la fracción octava del artículo 52 de la ley en comento por ser contraria a la Constitución Federal. Ello, porque la facultad de solicitar a la autoridad judicial federal la autorización para ordenar la intervención de comunicaciones, de conformidad con el artículo 16 constitucional, le corresponde exclusivamente al titular del Ministerio Público de la entidad federativa.

II. Razones del disenso

4. Si bien comparto el sentido de la decisión, emito el presente voto concurrente para dejar a salvo mi criterio sobre la argumentación en torno a la competencia del legislador local para regular a quién le corresponde la facultad de solicitar la autorización de intervención de comunicaciones privadas.

5. En la resolución se invalidó la porción normativa que le otorgaba a la fiscalía especial la facultad de solicitar la autorización para la intervención de comu-



nicaciones privadas. Toda vez que esto contradecía el artículo 16 constitucional, el cual prevé que dicha facultad corresponde únicamente al Ministerio Público de la entidad federativa.¹ Si bien, coincido con la invalidez de la norma impugnada, no comparto la razón que la justifica.

6. Desde mi punto de vista, la autorización para la intervención de comunicaciones privadas constituye el inicio de una técnica o acto de la investigación y, por tanto, atañe a una cuestión de índole procesal penal. De tal suerte que la competencia para legislar en ese ámbito corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión, según lo prevé el artículo 73, fracción XXI, inciso c), constitucional.²
7. En ese sentido considero que el legislador del Estado de Chiapas carece de competencia para regular a quién le corresponde solicitar la autorización para la intervención de comunicaciones privadas y, por esa razón, la norma es inválida. En similares términos me he pronunciado en las acciones de inconstitucionalidad 77/2018,³ 5/2019⁴ y 79/2019.⁵

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 128/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de febrero de 2022 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo I, febrero de 2022, página 265, con número de registro digital: 30380.

Las sentencias relativas a las acciones de inconstitucionalidad 77/2018 y 5/2019 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 4 de agosto de 2023 a las 10:12 horas y 19 de febrero de 2021 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 28, Tomo I, agosto de 2023, página 500; Décima Época, Libro 83, Tomo I, febrero de 2021, página 56, con números de registro digital: 31649 y 29661, respectivamente.

¹ Artículo 16. ... Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada ..."

² Artículo 73, XXI, c); "... El Congreso tiene facultad: ... Para expedir: ... La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común."

³ Resuelta en sesión de siete de noviembre del dos mil diecinueve.

⁴ Resuelta en sesión de veintiuno de abril del dos mil veinte.

⁵ Resuelta en sesión de veintitrés de abril del dos mil veinte.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 203/2020.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el trece de febrero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de los artículos 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública y 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública, ambos para el Estado de Tamaulipas, reformados mediante sendos decretos publicados el catorce de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.
2. En general, coincido con la decisión mayoritaria de este Tribunal Pleno en todos los apartados de la sentencia. Sin embargo, por lo que hace al subtema 2, relativo al requisito para desempeñar el cargo de Rector de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas consistente en no haber sido inhabilitado, difiero de algunas consideraciones, las cuales desarrollo en el apartado **III**. Por otra parte, en el considerando relativo a los efectos, aunque voté a favor, me gustaría expresar algunas consideraciones adicionales que desarrollo en el apartado **V** de este voto.

II. Razones de la mayoría en el subtema 2 del tema 1 del estudio de fondo

3. En este subtema, la mayoría del Tribunal Pleno determinó declarar la invalidez del artículo 61, numeral 3, fracción VI, en la porción normativa "*ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público*", de la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, que exigía dicho requisito para poder acceder al cargo de Rector de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas.
4. Al respecto, se determinó la invalidez de dicha norma toda vez que contiene hipótesis irrazonables y abiertamente desproporcionadas que no permiten distinguir si la resolución es firme, su naturaleza, el dolo en la conducta cometida, los límites temporales, o si las sanciones impuestas se encuentran vigentes o ya se cumplieron. Por lo tanto, se determinó que la norma excluía de manera genérica a cualquier persona que haya sido inhabilitada en cualquier momento, por cualquier vía y por cualquier razón, evidenciándose la falta de



razonabilidad y proporcionalidad de la medida. Consecuentemente, se declaró la invalidez del precepto por transgredir el derecho a la igualdad.

III. Razones de la concurrencia en cuanto al subtema 2 del tema 1 del estudio de fondo

5. En este subtema, aunque coincido con la mayoría de los razonamientos expresados en la sentencia, por un lado, no concuerdo con las menciones que se hacen al concepto de "destitución",¹ toda vez que el precepto impugnado únicamente se refiere a la sanción de "inhabilitación",² y ésta y aquélla comportan una naturaleza diferente. Adicionalmente, tampoco estoy de acuerdo con el párrafo 81 de la sentencia en el que se propone una vulneración indirecta al artículo 22 de la Constitución Federal, dado que me parece innecesario dicho análisis para la resolución del asunto. Por lo demás estoy de acuerdo con la decisión alcanzada.

IV. Efectos aprobados por la mayoría

6. En el apartado correspondiente, el Tribunal Pleno determinó que las declaratorias de invalidez se ceñían a la fracción VI del numeral 3 del artículo 61 de la Ley de Seguridad Pública de Tamaulipas, así como al diverso 102, fracción II, en la porción normativa "*estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal*",³ de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública Local. Estas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Estatal.

¹ Específicamente en los párrafos 76 y 80 de la sentencia.

² **Artículo 61.**

"...

3. El Rector de la Universidad, deberá reunir los requisitos siguientes:

"...

VI. No haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; ..."

³ **Artículo 102.** La información capturada en el Registro de Detenciones será confidencial y reservada, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso:

"...

II. Los probables responsables y sus defensores, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables; ..."



V. Razones del voto en contra en los efectos

7. A pesar de coincidir con la inconstitucionalidad de las normas analizadas, así como con la fecha de surtimiento de efectos, hay dos puntos en los que disiento de la decisión mayoritaria.
8. En primer lugar, tratándose de la porción normativa declarada inválida de la fracción II del artículo 102 impugnado, desde mi perspectiva, en un ejercicio de suplencia de la queja, en términos del numeral 71 de la ley reglamentaria, considero que se debió declarar la invalidez de la fracción II en su totalidad.
9. No obstante que en su escrito de demanda el accionante únicamente le atribuye vicios de invalidez a la porción normativa que fue declarada inválida; lo cierto es que derivado de las razones mayoritarias alcanzadas por este Tribunal Pleno para la invalidez, se obtiene un desarrollo diferente al planteado por el accionante, esto es, se determinó que la inconstitucionalidad parte de un argumento de incompetencia del Congreso Local para establecer reglas aplicables al registro nacional de detenciones al ser una materia que solamente puede ser regulada por el Congreso de la Unión a través de la ley nacional correspondiente.⁴
10. En consecuencia, para ser congruentes con las razones mayoritarias, desde mi perspectiva se debió declarar la invalidez de la fracción II del artículo 102 impugnado en su totalidad.
11. Por otra parte, pero congruente con las razones que expresé para sostener la invalidez de la fracción II en su totalidad, también considero que se debió declarar la invalidez por extensión de los artículos 99, 100, 101 y los enunciados restantes del artículo 102, todos de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas que fueron reformados por el mismo decreto impugnado.⁵ Esto, toda vez que dichos preceptos también se

⁴ La declaración de invalidez de la totalidad de la fracción II del artículo 102 impugnado no hubiera generado un estado de indefensión en las personas probables responsables y sus defensores, ya que el acceso a la información contenida en el registro nacional se garantiza por el diverso 30 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones y el artículo décimo segundo de los Lineamientos para el Funcionamiento, Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones.

⁵ "**Artículo 99.** Los integrantes de las instituciones policiales que cumplan funciones de prevención y reacción, la policía de investigación y las policías preventivas municipales que realicen detenciones, deberán realizar la inscripción correspondiente en el Registro Nacional de Detenciones."



refieren al registro nacional de detenciones y regulan aspectos sobre los cuales el Congreso Estatal carecía de competencia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 203/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en

"Artículo 100. El registro inmediato sobre la detención deberá realizarse conforme a lo establecido en la Ley Nacional del Registro de Detenciones y los Lineamientos para el Funcionamiento, Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones y contener, al menos, los datos siguientes:

"I. Nombre y, en su caso, apodo;

"II. Edad;

"III. Sexo;

"IV. Lugar, fecha y hora en que se haya practicado la detención y los motivos de la misma, así como si esta obedece al cumplimiento de una orden de aprehensión, detención por flagrancia, caso urgente o arresto administrativo;

"V. Nombre de quien o quienes hayan intervenido en la detención. En su caso, institución, rango y área de adscripción;

"VI. La autoridad a la que será puesta a disposición;

"VII. El nombre de algún familiar o persona de confianza, en caso de que la persona detenida acceda a proporcionarlo;

"VIII. El señalamiento de si la persona detenida presenta lesiones apreciables a simple vista; y

"IX. Los demás datos que determine el Centro Nacional de Información que permitan atender el objeto de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

"El registro deberá realizarse sin demérito de que la autoridad que efectúe la detención cumpla con la obligación de emitir su respectivo informe policial y demás documentos a que se refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales."

"Artículo 101. Las Instituciones de Procuración de Justicia deberán actualizar la información relativa al registro, tan pronto reciba a su disposición al detenido, recabando la información contenida en la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

"I. Domicilio, fecha de nacimiento, estado civil, grado de estudios y ocupación o profesión;

"II. Clave Única de Registro de Población;

"III. Grupo étnico al que pertenezca;

"IV. Descripción del estado físico del detenido;

"V. Huellas dactilares;

"VI. Identificación antropométrica, y

"VII. Otros medios que permitan la identificación del individuo.

"El Ministerio Público y la policía deberán informar a quien lo solicite de la detención de una persona y, en su caso, la autoridad a cuya disposición se encuentre sin ameritar mayor trámite.

"La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia emitirá las disposiciones necesarias para regular los dispositivos tecnológicos que permitan generar, enviar, recibir, consultar o archivar toda la información a que se refiere este artículo, la que podrá abarcar imágenes, sonidos y video, en forma electrónica, óptica o mediante cualquier otra tecnología."

"Artículo 102. La información capturada en el Registro de Detenciones será confidencial y reservada, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso:



el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 19, con número de registro digital: 31828.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 2023.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2020 Y SUS ACUMULADAS 166/2020 Y 234/2020, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO POLÍTICO SOMOS DE JALISCO, EL PARTIDO POLÍTICO MORENA Y EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA DE JALISCO.

En sesiones públicas de veintiocho y veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, promovidas por el Partido Político Somos de Jalisco, el Partido Político de Morena y el Partido de la Revolución Democrática de Jalisco, en las que se impugnaron diversas disposiciones de la Constitución y del Código Electoral, ambos del Estado de Jalisco.

Formulo el presente voto concurrente para desarrollar las razones por las cuales, si bien coincido con la mayoría en prácticamente todos los temas abordados, en los considerandos quinto, décimo primero y décimo segundo, relativos a las causas de improcedencia, la cláusula de gobernabilidad y los requisitos de registro y asignación de diputados por el principio de representación proporcional, lo hice por razones adicionales o apartándome de las consideraciones de la sentencia.

"I. Las autoridades competentes en materia de investigación y persecución del delito, para los fines que se prevean en los ordenamientos legales aplicables;

"...

"III. Cualquier persona en términos del Sistema de Consulta establecido en la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

"Bajo ninguna circunstancia se podrá proporcionar información contenida en el Registro a terceros. El Registro no podrá ser utilizado como base de discriminación, vulneración de la dignidad, intimidad, privacidad u honra de persona alguna.

Al servidor público que quebrante la reserva del Registro o proporcione información sobre el mismo, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda."



A continuación, abordo cada tema explicando el criterio del Tribunal Pleno, así como las razones de mi disenso.

I. Voto concurrente sobre el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia

En este voto, desarrollo las razones por las cuales, si bien coincido con la sentencia que desestima las causas de improcedencia, lo hago por *consideraciones adicionales*, tratándose de aquella relativa a la extemporaneidad de la acción.

i. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno

En el considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, la sentencia sostiene lo siguiente:

1. Las impugnaciones referidas a la **i)** cláusula de gobernabilidad y los **ii)** requisitos para registrar diputaciones por el principio de mayoría relativa, constituyen cuestionamientos sobre la regularidad constitucional del contenido de las normas y no omisiones propiamente dichas, por lo que es infundado que la acción resulte improcedente, al combatirse omisiones legislativas *de carácter absoluto*.

En lo que respecta a la impugnación relativa a la **iii)** omisión de legislar sobre reelección de miembros de los Ayuntamientos de la Zona Metropolitana de Guadalajara, se advierte que en realidad se impugna una *omisión relativa*; de ahí que tampoco se actualice la causa de improcedencia aducida.

2. La acción no es extemporánea, toda vez que los planteamientos del partido accionante en torno a la cláusula de gobernabilidad y los requisitos para registrar diputaciones por mayoría relativa se materializan en normas que fueron objeto de un nuevo acto legislativo que culminó con su publicación el primero de junio de dos mil veinte y el escrito relativo fue presentado dentro del plazo previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia.
3. Es infundado que el Partido Somos carezca de legitimación para alegar violaciones al procedimiento legislativo, ya que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los partidos políticos pueden impugnar normas generales en materia electoral por vicios formales o relativos a su creación.

ii. Razones del disenso

Si bien coincido con cada una de estas conclusiones, me parece importante exponer algunos *argumentos adicionales* en torno a la desestimación de la causa de



improcedencia encaminada a demostrar la **extemporaneidad** del escrito de acción por lo que se refiere a las impugnaciones que el partido político Somos denominó "*omisiones legislativas*".

Por principio de cuentas, es importante precisar que el Partido Político Somos alegó la existencia de omisiones legislativas respecto de tres temas: **i)** la cláusula de gobernabilidad; **ii)** los requisitos para registrar diputaciones por el principio de mayoría relativa; y, **iii)** la regulación deficiente la de reelección de municipales en áreas conurbadas. Sin embargo, como bien señala la sentencia, únicamente el último tema constituye realmente un planteamiento de omisión legislativa.

En efecto, respecto del tema **i)**, del escrito de acción se advierte que el partido accionante sostiene que los artículos 19, punto 1, fracción III y 20, punto 1, del Código Electoral Local *prevén* una cláusula de gobernabilidad que privilegia al partido que haya obtenido mayor número de votos. De igual modo, en cuanto al tema **ii)**, lo que el partido reclama es que los artículos 20, fracciones I y III, de la Constitución Estatal, en relación con el 19, punto 1, fracción II, incisos b), c), d) y e), del Código Electoral de la entidad, *imponen* a los partidos políticos requisitos inconstitucionales para registrar candidatos a diputados por mayoría relativa.

Lo anterior revela que los cuestionamientos sobre tales preceptos no van encaminados a evidenciar una omisión legislativa, sino la inconstitucionalidad del contenido de los artículos. En este sentido, si la demanda fue presentada dentro del término de treinta días posterior a su publicación, es oportuna.

Por otra parte, como estableció la mayoría, las normas impugnadas bajo esos conceptos sí sufrieron un cambio en su sentido normativo, por lo que comportan un **nuevo acto legislativo** que posibilita su impugnación. Al respecto, cabe *agregar* que este cambio en el sentido normativo obedece a que, con excepción del artículo 19, fracción II, inciso d), del Código Local, la mayoría de los artículos combatidos fueron reformados para transitar de un lenguaje masculino hacia uno neutral. Me explico.

En el ámbito lingüístico se ha utilizado tradicionalmente al género masculino como una suerte de género neutro. Sin embargo, como cualquier concepto expresado por medio del lenguaje, ello ha sido en gran parte un reflejo de la composición social en la que históricamente el hombre predomina como figura de poder, de forma que, en el ámbito lingüístico, las mujeres pueden ser "*subsumidas*" dentro del género masculino.



Por tanto, el hecho de que se transite de un lenguaje masculino a un lenguaje neutro en la composición de las normas *no es un cambio inocuo*, sino un verdadero cambio sustantivo respecto de los derechos de las personas a quienes va dirigida esa normativa. Por ende, es evidente que las reformas combatidas en el presente caso constituyen un nuevo acto legislativo.

Cabe señalar que el Tribunal Pleno llegó a una conclusión similar al resolver las acciones de inconstitucionalidad 146/2020 y sus acumuladas 149/2020, 151/2020 y 162/2020, en las que se determinó que la modificación de una norma para cambiar "*diputado*" por "*diputaciones*" era suficiente para considerar que los efectos de la misma habían cesado y sobreseer en el asunto.

Además –y aunque la sentencia no se pronuncia al respecto– considero que la demanda también fue presentada en tiempo, respecto a la omisión legislativa parcial descrita anteriormente con el tema **iii)**.

En efecto, el partido político combatió la *deficiente regulación normativa* prevista en los artículos 73, fracción IV, de la Constitución Local y, 12, puntos 1, 4 y 6, del Código Electoral local, por no prever los supuestos de reelección para zonas conurbadas. De ahí que se trate de una **omisión legislativa relativa**.

Ahora bien, tal y como señalé en mi voto particular en el recurso de reclamación 55/2012-CA, las omisiones legislativas relativas, en tanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables a partir del ejercicio de esta última dentro del plazo de treinta días siguientes a la publicación de la norma.

En este caso, debe advertirse que dicho plazo fue respetado, pues las normas impugnadas bajo este concepto, al haber sido reformadas para incluir en ellas un lenguaje neutral de género, también constituyen un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación por medio de una acción de inconstitucionalidad.

Habiendo desarrollado las consideraciones adicionales sobre cómo la inclusión de lenguaje neutro actualiza un nuevo acto legislativo, procedo a pronunciarme sobre el fondo del asunto.

II. Voto concurrente sobre el considerando décimo primero, relativo al tema 5, el cual aborda la cláusula de gobernabilidad

En este voto, desarrollo las razones por las cuales, si bien coincido con la sentencia que declara la **invalidez** de los artículos 19, punto 1, fracción III y 20, numeral



1, en la porción normativa "el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político [...] que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva, así como..." del Código Electoral del Estado de Jalisco,¹ me aparto de la ausencia de metodología y las consideraciones.

i. Criterio adoptado por el Tribunal Pleno

La sentencia señala que los artículos 19, punto 1, fracción III y 20, punto 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco impugnados establecen que al partido político que obtenga el porcentaje más alto de la votación efectiva, se le asignarán diputaciones hasta alcanzar el número total de diputaciones que resulte **equivalente al porcentaje de su votación obtenida, adicionándole cinco puntos porcentuales.**

Lo que implica que el partido político que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva también tendrá la oportunidad de tener la mayoría de los escaños, *bajo el principio de representación proporcional.*

Al respecto, concluye que estas normas son contrarias a las bases y al sistema mixto previsto en la Constitución General, así como a la propia Constitución para el Estado de Jalisco. Además que se lesionan los límites de sobre y subrepresentación al interior de los Congresos Locales, previstos en los artículos 116, fracción II, de la Constitución General y 20, fracciones IV y V, de la Constitución Local y, con ello, el principio de certeza electoral.

¹ Código Electoral para el Estado de Jalisco

"Artículo 19

"1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, son: ...

"III. Al partido político que tenga el porcentaje más alto de la votación efectiva, se le asignarán diputaciones por el principio de representación proporcional hasta alcanzar el número total de diputaciones que resulte equivalente al porcentaje de su votación obtenida, adicionándole cinco puntos porcentuales; y, ..."

"Artículo 20

1. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se aplicará el procedimiento siguiente: del número de diputaciones asignables a la circunscripción plurinominal, se deducirán el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva, así como el número de diputaciones que ya fueron asignados a los partidos que obtuvieron más del tres por ciento de la votación válida emitida. ..."



Atento a lo anterior, declara la invalidez de los artículos 19, punto 1, fracción III y 20, numeral 1, del Código Electoral del Estado de Jalisco en la porción normativa "el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político [...] que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva, así como..."

ii. Razones del disenso

Como adelanté, si bien estoy a favor de la invalidez de los artículos impugnados, me aparto de la ausencia de metodología y las consideraciones.

Por principio de cuentas, es importante señalar que este Tribunal Pleno ha sostenido que las Legislaturas gozan de un *amplio margen de libertad configurativa* para regular sus sistemas de mayoría relativa y representación proporcional. Ello, siempre y cuando no hagan nugatorio el acceso a los sistemas de representación proporcional a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad. Aspecto que en cada caso concreto debe ser analizado mediante un **juicio de razonabilidad**.²

En este sentido, considero que la sentencia debió analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas utilizando esta metodología.

A mi juicio, las normas no superan un juicio de razonabilidad porque **no persiguen una finalidad legítima**. Es así, en tanto el sistema de representación proporcional tiene como objetivo garantizar una representación más adecuada de todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, incluidas las minorías. En cambio, la norma busca privilegiar al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva. Esto no contribuye a la pluralidad del órgano legislativo, sino que distorsiona el sistema en favor de la mayoría.

Además, la regla priva a los demás partidos políticos de participar en condiciones de igualdad en la asignación de curules, ya que no son considerados en el procedimiento a que se refiere la fracción III impugnada. En efecto, como se corrobora de la lectura del artículo 20, punto 1, para la distribución de diputados por el principio de representación proporcional, se eliminan las dipu-

² Este criterio se encuentra reflejado en la tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, Novena Época, página 304, de rubro "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."



taciones que fueron asignadas *al partido que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva* y a los *partidos que obtuvieron más del 3 % de la votación válida emitida* (una diputación por partido) y, posteriormente, se asignan las diputaciones restantes entre los partidos que obtuvieron el 3.5 % de la votación total emitida mediante una fórmula electoral.³

Precisado lo anterior, **me aparto de las consideraciones** reflejadas en las páginas 137 a 139 de la sentencia, encaminadas a exponer el contenido de la cláusula de gobernabilidad contenida en el artículo 54 de la Constitución General, previo a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de septiembre de mil novecientos noventa y tres, que garantizaba al partido mayoritario los representantes necesarios en el sistema de representación proporcional para alcanzar el 51 % de los escaños.⁴ Ello, en virtud de que las normas impugnadas no constituyen en su esencia una auténtica cláusula de gobernabilidad, dado que no aseguran el control político del Congreso Local.⁵

³ Código Electoral para el Estado de Jalisco

"Artículo 20

"1. Para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, se aplicará el procedimiento siguiente: del número de diputaciones asignables a la circunscripción plurinominal, se deducirán el número de diputaciones por el principio de representación proporcional que ya fueron asignados al partido político que obtuvo el porcentaje más alto de la votación efectiva, así como el número de diputaciones que ya fueron asignados a los partidos que obtuvieron más del tres por ciento de la votación válida emitida.

"2. El resto de las diputaciones de representación proporcional, se distribuirán entre los partidos políticos que obtuvieron el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida, mediante la fórmula electoral."

⁴ Constitución General

(previo a la reforma publicada en el DOF el 3 de septiembre de 1993)

"Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales, se sujetará a las bases generales siguientes y a lo que en lo particular disponga la ley: ...

"IV. En los términos de la fracción anterior las normas para la asignación de curules, son las siguientes: ...

"C) Si ningún partido obtiene el 51 % de la votación nacional efectiva y ninguno alcanza, con sus constancias de mayoría relativa, la mitad más uno de los miembros de la Cámara, al partido con más constancias de mayoría le serán asignados diputados de representación proporcional, hasta alcanzar la mayoría absoluta de la Cámara, y

"D) En el supuesto anterior, y en caso de empate en el número de constancias, la mayoría absoluta de la Cámara será decidida en favor de aquel de los partidos empatados, que haya alcanzado la mayor votación a nivel nacional, en la elección de diputados por mayoría relativa."

⁵ La cláusula de gobernabilidad es un mecanismo mediante el cual, al partido ganador de una elección que no haya conseguido la mayoría absoluta de escaños en el Legislativo, se le otorgan las curules necesarias para llegar a ese límite.



De igual forma, **me aparto de las consideraciones** que se hacen valer en las páginas 144 a 145 de la sentencia, encaminadas a demostrar que se violan los límites de sobre y subrepresentación previstos en el artículo 116, fracción II,⁶ de la Constitución General, así como 20, fracción IV, de la Constitución Local.⁷ Esto, en virtud de que la norma impugnada está limitada por las diversas reglas previstas en los puntos 3 y 4 del artículo 19 que prevén los límites relativos.⁸

Habiendo expuesto por qué me aparté de la ausencia de metodología y consideraciones de la sentencia, procedo a desarrollar el siguiente tema de fondo.

⁶ **Constitución General**

"Artículo 116, fracción II ...

"Las Legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales. ..."

⁷ **Constitución para el Estado de Jalisco**

"**Artículo 20.** La ley que establezca el procedimiento aplicable para la elección de las diputadas y diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación, deberá contener por lo menos las siguientes bases: ...

"IV. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. De igual forma, en la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales; ..."

⁸ **Código Electoral para el Estado de Jalisco**

"Artículo 19

"1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, son: ...

"3. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputaciones por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento.

"4. En la integración de la Legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales."



II. Voto concurrente sobre el considerando décimo segundo, relativo al tema 6, el cual aborda los requisitos de registro y asignación de diputados por el principio de representación proporcional

Por último, en este voto desarrollo las razones por las cuales, si bien coincido con la sentencia que reconoce la **validez** de los artículos 20, fracciones I y III, de la Constitución Política y 19, numeral 1, fracción II, incisos b) a e), del Código Electoral,⁹ ambos del Estado de Jalisco, en la sesión en que se discutió el presente asunto me aparté de las consideraciones y de la metodología.

⁹ Constitución Política del Estado de Jalisco

"**Artículo 20.** La ley que establezca el procedimiento aplicable para la elección de las diputadas y diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación, deberá contener por lo menos las siguientes bases:

"I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas de candidatas a diputaciones de representación proporcional, deberá acreditar que participa con candidaturas a diputaciones por mayoría relativa, por lo menos en dos terceras partes del total de distritos estatales uninominales;

"...

"III. A los partidos políticos que cumplan con lo señalado en la fracción I y el segundo párrafo de la fracción II anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría que hubieren obtenido sus candidatas y candidatos, les podrán ser asignados (sic) diputaciones por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación obtenida. Para tal efecto, de la votación válida emitida se restarán los votos de candidatas y candidatos independientes y los de aquellos partidos que no hubieren alcanzado el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida; en la asignación se seguirá el orden que tuviesen las candidaturas en la lista correspondiente. Siempre respetando el principio de paridad. La ley desarrollará los procedimientos y fórmulas para estos efectos;

"..."

Código Electoral del Estado de Jalisco

"Artículo 19

"1. Los criterios que se observarán para la aplicación de la fórmula electoral, en la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, son:

"I. Al partido político que obtenga en las respectivas elecciones el tres por ciento de la votación válida, se le asignará una curul por el principio de representación proporcional, independientemente de los triunfos de mayoría que hubiese obtenido;

"II. Una vez realizada la distribución señalada en el párrafo anterior, tendrá derecho a participar en la asignación de diputados electos según el principio de representación proporcional todo aquel partido político que:

"a) Alcance por lo menos el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida para esa elección;

"b) Registre fórmulas de candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa en cuando menos catorce distritos electorales uninominales;

"c) Conserve, al día de la elección, el registro de al menos catorce fórmulas de mayoría relativa;

"d) Registre la lista de dieciocho candidaturas a diputaciones de representación proporcional;



i. Criterio de la mayoría

La sentencia señala que las normas impugnadas establecen como requisitos para la asignación de candidatos por el principio de representación proporcional los siguientes: **i)** tener registrados candidatos a diputaciones de mayoría relativa en por lo menos dos terceras partes de los distritos estatales uninominales; **ii)** conservar su registro al día de la elección; **iii)** registrar la lista de dieciocho candidaturas a diputaciones de representación proporcional; y, **iv)** conservar el registro de las dos terceras partes de éstas al día de la elección. Al respecto, estima que estos requisitos son **razonables** porque estimulan la participación constante y verdadera de los partidos minoritarios, lo cual redundará en una postura activa por parte de los agentes políticos.

Por otra parte, advierte que las normas impugnadas también exigen: **iv)** obtener el tres punto cinco por ciento de la votación total emitida para acceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional. Al respecto, considera que este requisito busca garantizar que el partido político cuente con el respaldo suficiente de una minoría que necesite ser escuchada en un sistema democrático y plural.

Finalmente, expone que no se estima *desmedido* exigir registrar y conservar dos terceras partes de diputaciones por el principio de mayoría relativa o registrar dieciocho diputaciones por principio de representación proporcional y de éstas conservar doce al día de la elección, ya que previo a la negativa o pérdida del mismo es posible subsanarlas.

Por estas razones se reconoce la **validez** de los artículos 20, fracciones I y III, de la Constitución Política y 19, numeral 1, fracción II, incisos b) a e), del Código Electoral, ambos del Estado de Jalisco.

ii. Razones del disenso

Como adelanté, estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia, sin embargo, en primer lugar, me aparto de la metodología. Es así, en tanto, si bien el fallo señala que los requisitos contenidos en las normas impugnadas son *razonables*, no desarrolla un juicio de razonabilidad propiamente.

"e) Conserve al día de la elección, el registro de por lo menos, dos terceras partes de la lista de candidaturas a diputaciones de representación proporcional; y,

"f) Los requisitos a que se refieren los incisos b) y c) no aplicarán a los partidos políticos en lo individual, cuando participen en el proceso electoral de manera coaligada. ..."



Como expliqué anteriormente, este Tribunal Pleno ha sostenido que las Legislaturas gozan de un *amplio margen de libertad configurativa* para regular sus sistemas de mayoría relativa y representación proporcional. Ello, siempre y cuando no hagan nugatorio el acceso a los sistemas de representación proporcional a partidos que, en atención a su porcentaje de votación, reflejen una verdadera representatividad. Aspecto que en cada caso concreto debe ser analizado mediante un **juicio de razonabilidad**.¹⁰

A mi juicio, las normas impugnadas superan un juicio de razonabilidad, debido a que persiguen una *finalidad legítima*, consistente en que los partidos políticos que accedan a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional participen de manera activa en la vida política de la entidad. De igual forma, son *adecuadas* porque exigirles registrar candidaturas por el principio de mayoría relativa en 70 % de los distritos electorales y uninominales, así como una lista de dieciocho candidaturas a diputaciones de representación proporcional guarda suficiente relación con tal fin. Ello, sin imponer una carga tan alta que dificulte su acceso al sistema.

Por otra parte, considero que este tipo de medidas no son ajenas a la lógica de la representación proporcional prevista en nuestra Constitución General, que establece que para la asignación de diputados por este principio en el Congreso de la Unión se deberá acreditar que el partido participa con candidatos a diputaciones por mayoría relativa en *por lo menos* doscientos distritos uninominales (66 % de los distritos uninominales).¹¹ Ello, con independencia de que esta previsión no resulte aplicable a las entidades federativas.

¹⁰ Este criterio se encuentra reflejado en la tesis de jurisprudencia P./J. 67/2011, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, Novena Época, página 304, de rubro "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL."

¹¹ **Constitución General**

"**Artículo 53.** La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados o diputadas de mayoría. ..."

"**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

"I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales; ..."



En segundo lugar, como anuncié en sesión, me aparto de las consideraciones, no sólo por la observación metodológica, sino porque *respetuosamente*, considero que la sentencia varía la litis al pronunciarse sobre el porcentaje necesario para acceder a la asignación de diputaciones bajo el principio de representación proporcional (páginas 153 a 154), debido a que ello no fue impugnado.

Incluso, el partido político Somos expresamente manifiesta su consentimiento respecto a este requisito al señalar que "*no existe razón constitucional para limitar el derecho a obtener curules que aquella que regula el obtener cuando menos el 3 % de la votación válida en la elección, de ahí que estos requisitos **adicionales** contravienen el sistema que busca un gobierno donde debe privilegiarse el consenso entre los diversos grupos políticos para consolidar la democracia*".¹²

Por estas razones, si bien estuve a favor del sentido del proyecto que reconoce la validez de los artículos 20, fracciones I y III de la Constitución Política y 19, fracción II, incisos b) a e), del Código Electoral, ambos del Estado de Jalisco, me aparté de la metodología y las consideraciones.

Con todo lo anterior, he desarrollado las razones por las cuales, si bien coincidí con prácticamente todos los temas abordados por la sentencia, en los considerandos quinto, décimo primero y décimo segundo, lo hice por razones adicionales o apartándome de las consideraciones.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 665, con número de registro digital: 31049.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 2022.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 204/2020, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

¹² Página 64 del escrito de acción.



En sesión de siete de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 204/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del Decreto Número 557, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el seis de mayo de dos mil veinte, al estimarse que se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las personas con discapacidad, previsto en el artículo 4, numeral 3, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Ahora bien, aun cuando comparto la invalidez del decreto impugnado por falta de consulta previa a las personas con discapacidad, como he realizado en los asuntos en los que se aborda esta problemática, formulo el presente voto concurrente para fortalecer el estándar aplicable en estos casos.

En ese sentido, dividiré mi voto en dos apartados, en el primero, me referiré a las consideraciones que sustentaron la decisión de la sentencia; mientras que en el segundo, me ocuparé de exponer los motivos que considero robustecen el estándar aplicable.

1. Fallo mayoritario

En la sentencia se declara la invalidez del Decreto Número 557 mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, pues el Congreso Local no consideró necesario realizar consulta alguna a las personas con discapacidad durante el proceso legislativo al considerar que la reforma no afectaba, sino beneficiaba a las personas con discapacidad. Al no consultar de manera previa a la emisión del decreto que se dirigía específica y de forma integral a las personas con discapacidad, no cumplió con los estándares aplicables, conforme a lo desarrollado en la acción de inconstitucionalidad 41/2018 y su acumulada 42/2018,¹ la Observación Número 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Informe de la Relatora Especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, emitido en dos mil dieciséis.

¹ Resuelta en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinte, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.



En efecto, dicho decreto incluía la categoría de "trastornos de talla" en la definición de discapacidad física y agregaba como nuevas categorías sospechosas a los trastornos de talla, las condiciones económicas, el embarazo, la identidad política, la lengua, la situación migratoria y las preferencias sexuales. El incluir una categoría de deficiencia física y una denominación a un grupo poblacional con discapacidad, así como la inclusión de diversas categorías sospechosas, es una cuestión relacionada directamente con las personas con discapacidad, con su reconocimiento y visibilización en condiciones de igualdad.

Así, ya que el decreto contenía en su totalidad normas exclusivas y específicas que regulan los intereses y derechos de las personas con discapacidad, siendo susceptible de incidir en sus intereses y/o esfera jurídica; la obligación de consultarles resultaba ineludible.

2. Razones del voto concurrente

Coincidió con la invalidez del Decreto Número 557, mediante el cual se reformaron diversas disposiciones de la Ley para la Integración de las Personas con Discapacidad del Estado de Veracruz, por falta de consulta a personas con discapacidad sobre medidas legislativas relacionadas con ellas.

Desde el primer asunto en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó esta cuestión, señaló la importancia de que este Alto Tribunal determinara el estándar mínimo que debe cumplir toda consulta previa a personas con discapacidad.² Por esa razón, en los votos particulares de las acciones de inconstitucionalidad 33/2015³ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,⁴ así como en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018,⁵ me di a la tarea de desarrollar el contenido de dicho parámetro.

Al respecto, concluí que para satisfacer la obligación de consulta a personas con discapacidad es necesario que ésta sea previa, pública y abierta. En el caso de leyes, se debe realizar conforme a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria. Además, esta última debe informar de manera amplia, accesible y por distintos medios acerca

² Voto particular de la acción de inconstitucionalidad 33/2015.

³ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁴ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de once de agosto de dos mil dieciséis.

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.



de la consulta, especificando la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Ello, con apoyo en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, así como diversos documentos elaborados por organismos internacionales, tales como el Informe de la Relatora Especial de los Derechos de las Personas con Discapacidad (A/HRC/31/62); el Manual para Parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su protocolo facultativo, así como un instrumento de buenas prácticas parlamentarias de la Unión Interparlamentaria.

Como mencioné, todos estos lineamientos fueron recogidos en la sentencia aprobada por la mayoría en el presente caso, prácticamente en los mismos términos en los que lo he venido haciendo en mis votos concurrentes, por lo que no puedo estar más que de acuerdo con las consideraciones torales en las que se apoya el fallo.

Además, fueron complementados con la interpretación sostenida recientemente por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU en su **Observación General Número 7**, emitida en noviembre de dos mil dieciocho. Referencia que me parece pertinente, pues robustece de manera adecuada el estándar convencional aplicable en esta materia.

Sin embargo, como lo señalé en los votos particulares que formulé en las acciones de inconstitucionalidad 33/2015⁶ y 96/2014 y su acumulada 97/2014,⁷ así como en mis votos concurrentes en las acciones de inconstitucionalidad 68/2018,⁸ 1/2017,⁹ 41/2018 y su acumulada 42/2018,¹⁰ 212/2020,¹¹ 18/2021¹² y 240/2020,¹³ considero que **dicho estándar pudo haberse robustecido aún más** con la inclusión expresa de uno de los principios rectores de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad a los que me he referido con anterioridad y que son retomados por la sentencia, aunque no como parte del parámetro mínimo para la consulta previa en materia de discapacidad, es decir: **el principio de igualdad entre el hombre y la mujer.**

⁶ Aprobada en sesión del Pleno el dieciocho de febrero de dos mil dieciséis.

⁷ Aprobada en sesión del Pleno del once de agosto de dos mil dieciséis.

⁸ Aprobada en sesión del Pleno del veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

⁹ Aprobada en sesión del Pleno del primero de octubre de dos mil diecinueve.

¹⁰ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de abril de dos mil veinte.

¹¹ Aprobada en sesión del Pleno del primero de marzo de dos mil veintiuno.

¹² Aprobada en sesión del Pleno del doce de agosto de dos mil veintiuno.

¹³ Aprobada en sesión del Pleno del veintiuno de octubre de dos mil veintiuno.



En efecto, en el preámbulo de la citada Convención se reconoce que **"las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación."** Así, dicho instrumento dedica los artículos 3, inciso g), y 6, a la protección de esa minoría en el ámbito de las personas con discapacidad:

"Artículo 3

"Principios generales

"Los principios de la presente Convención serán: ...

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer; ..."

"Artículo 6

"Mujeres con discapacidad

"1. Los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

"2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención."

En ese sentido, dada la innegable situación de desigualdad y vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres y niñas (especialmente tratándose de aspectos tan delicados como lo es la discapacidad), en un contexto como el de México, en el que dicha circunstancia se acentúa aún más por diversos factores histórico-sociales, considero que era de suma importancia visibilizar esta situación y garantizar la participación de las mujeres en los mecanismos de consulta, incluyéndola dentro del estándar mínimo de validez constitucional en esta materia. Máxime que tal protección ya está prevista en la propia Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Es conforme a estos razonamientos que estoy en favor del sentido y las consideraciones de la sentencia, por razones adicionales, en tanto considero que el estándar mínimo en ella contenido se pudo haber robustecido aún más



con el principio de igualdad entre el hombre y la mujer, establecido en la Convención de la materia.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 204/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2022 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo I, octubre de 2022, página 182, con número de registro digital: 30994.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación 6 de enero de 2023.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2022.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de seis de junio de dos mil veintitrés, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez de los artículos 7, en su porción normativa "o incapacitados", 8, fracción VII y 12, en su porción normativa "o incapacitados", de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

Lo anterior, al considerar que se vulneró el derecho a la consulta previa de las personas con discapacidad, así como por transgredir el principio de seguridad jurídica en cuanto a las hipótesis normativas para sustentar un acto expropiatorio.

Si bien comparto el sentido de la resolución, me separo del estándar rígido propuesto para tener por constitucional una consulta a las personas con discapacidad establecido, principalmente en el párrafo 45 del engrose; puesto que como he expresado, sostengo que los méritos de cada proceso deben analizarse en cada caso concreto, ya que un estándar inflexible y único para todos los casos podría resultar inadecuado para las particularidades de cada situación, lo que será un desincentivo para los esfuerzos que llevan a cabo las autoridades para realizar cualquier acción en beneficio de las personas con discapacidad.

Ello incluso, pues es posible que en un caso concreto se cumpla con el parámetro de regularidad constitucional señalado en precedentes y en la normativa internacional, relativo a que la consulta debe ser previa, pública, abierta y regular; estrecha y con participación preferente directa de las personas con discapacidad;



accesible; informada; significativa; con participación efectiva y transparente; pero no cumplirse con el estándar específico señalado en la sentencia, lo cual llevaría a la declaratoria de invalidez de la norma de manera innecesaria, con la consecuente afectación a los propios derechos e intereses de las personas con alguna discapacidad.

En el mismo sentido, me separo de las consideraciones de la causa de utilidad pública por las que se invalida el artículo 8, fracción VII, de la Ley de Expropiación para el Estado de Nayarit.

Considero que la referida fracción es inconstitucional, en tanto que introduce a las causas de utilidad pública, un supuesto de realización futura cuya valoración abre una gama de posibilidades de interpretación y valoración a las autoridades administrativas. Lo que es contrario a los estándares de seguridad jurídica que en la materia esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido en precedentes.

Sin embargo, en el contexto de la afectación a un derecho fundamental, el orden público no puede tener un efecto de prevención, porque ello significaría tanto como presumir, *ex ante*, que el ejercicio del derecho a la propiedad ocasionará una alteración de la paz pública, presunción que resulta incompatible con la seguridad jurídica, como elemento de salvaguarda de los gobernados frente a la facultad de afectación que la Constitución concede al Estado.

En ese contexto, una alteración a la paz y al orden público es algo que, en un Estado democrático de derecho, sólo puede precisarse *ex post* y a la luz de las pruebas sobre lo sucedido en un caso concreto. Elementos con los que se podría justificar objetivamente cómo, mediante la afectación a la propiedad determinada, se enmienda el orden público.

Así, por las razones expresadas, es que comparto las determinaciones tomadas en este asunto, separándome de la consideración que se precisa en el cuerpo del presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 65/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 334, con número de registro digital: 31753.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de septiembre de 2023.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 147/2022, PROMOVIDA POR EL PARTIDO DEL TRABAJO.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **tres de enero de dos mil veintitrés**, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en donde se determinó: **(a)** declarar procedente pero infundada la acción de inconstitucionalidad; y, **(b)** reconocer la validez de los artículos 71 Bis, párrafo primero, 82, fracción X y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, adicionados mediante el Decreto Número 272, publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil veintidós.

Cabe precisar que el análisis de los numerales impugnados se hizo a través de los temas siguientes: **1.** Regla que establece el momento a partir del cual se contabilizará el plazo para resolver los medios de impugnación en materia electoral local y cómo computar dicho plazo; y **2.** Causal de nulidad de elección por inelegibilidad de la candidatura ganadora derivada de un fraude a la ley por indebida sustitución de la persona originalmente postulada.

I. En el primer tema se reconoció la validez de los artículos 71 Bis, párrafo primero y 109 de la citada Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza; respecto del que considero necesario precisar que, si bien mi voto fue a favor, no comparto algunas consideraciones que se contienen en la sentencia.

En efecto, en el concepto de invalidez relativo, el partido accionante refiere que el artículo 71 Bis, párrafo primero, es inconstitucional, ya que no genera certeza respecto de cuándo se considera que un expediente está debidamente integrado, y la disposición reclamada no aclara esa cuestión; al analizar dicho planteamiento, la sentencia indica que es infundado, ya que, en síntesis, dada la lógica de la práctica jurisdiccional, una persona juzgadora está en aptitud de determinar cuándo en un juicio se cuenta con todos los elementos necesarios para emitir su decisión, es decir, se deja a consideración de la persona juzgadora electoral decidir si cuenta o no con todos los elementos necesarios para resolver un juicio electoral, siendo que si se tienen todos los medios necesarios para decidir, se puede considerar que un expediente está debidamente integrado.

Ahora, si bien coincido con el sentido de la determinación alcanzada, lo cierto es que desde mi óptica el artículo 71 Bis, párrafo primero, en la parte que indica:



"Una vez que se encuentren debidamente integrados, los medios de impugnación relacionados con un proceso electoral local se resolverán en ...", es constitucional ya que sí genera certeza, pero debido a que considero que, **por regla general, un expediente está debidamente integrado, cuando se siguen todas las etapas que establece la ley para su sustanciación, a efecto de poner el proceso en estado de resolución y, agotadas dichas etapas o transcurridos los plazos correspondientes, se procede al cierre de instrucción**, lo cual se puede reflejar del diverso 52 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad.¹

¹ **Artículo 52.** Recibida la documentación a que se refiere el artículo 50 de esta ley, el Tribunal Electoral, por conducto de la o el magistrado instructor, realizará los actos y ordenará las diligencias que sean necesarias para la sustanciación del medio de impugnación de que se trate, de acuerdo con lo siguiente:

"I. El Presidente del Tribunal Electoral, remitirá conforme al turno correspondiente y de inmediato el expediente recibido al magistrado, que será instructor y ponente en los términos de las disposiciones aplicables.

"II. El magistrado instructor revisará de oficio si el medio de impugnación reúne los requisitos señalados en el artículo 39 y si viene acompañada de los documentos a que se refiere el artículo 40 de esta ley.

"III. Si el magistrado instructor advierte que el promovente no cumple con los requisitos señalados en los artículos 39 y 40, y éstos no se pueden deducir de los elementos que obran en el expediente, podrá formular requerimiento con el apercibimiento de tener por no presentado el medio de impugnación si no se satisfacen sustancialmente los mismos, dentro de un plazo de veinticuatro horas contadas a partir del momento en que se le notifique el auto correspondiente.

"IV. Cuando se dé alguno de los supuestos previstos en el artículo 41 o se acredite cualquiera de las causas de improcedencia señaladas en el artículo 42 o en cualquier otro caso similar, el magistrado instructor propondrá al Tribunal Electoral un proyecto de sentencia por el que se deseche de plano el medio de impugnación.

"V. Si el medio de impugnación reúne todos los requisitos establecidos por esta ley, o en su caso se desahogaron satisfactoriamente las prevenciones, el magistrado instructor dictará el auto de admisión que corresponda. En el mismo auto ordenará se reciban las pruebas ofrecidas por las partes cuando así proceda y, en su caso, requerirá los documentos e informes y ordenará las diligencias que estime necesarias para resolver.

"VI. Si la autoridad responsable no envía el informe circunstanciado dentro del plazo señalado en el artículo 50 de esta ley, el medio de impugnación se resolverá con los elementos que obren en autos y se tendrá como presuntivamente ciertos los hechos constitutivos de la violación reclamada, salvo prueba en contrario; lo anterior, sin perjuicio de la sanción que deba ser impuesta de conformidad con la presente ley u otras disposiciones aplicables.

"VII. Respecto de los escritos de los terceros interesados, se estará a lo dispuesto en el artículo 48 y 49 de esta ley.

"VIII. Una vez sustanciado el expediente y puesto en estado de resolución, se declarará cerrada la instrucción pasando el asunto a sentencia. En este caso, se ordenará fijar copia de los autos respectivos en los estrados.



De esta forma, cuando el medio de impugnación de que se trate reúna los requisitos señalados en ley, la o el Magistrado instructor dictará un auto admisorio, en el cual ordenará recibir las pruebas ofrecidas por las partes y, en su caso, requerirá las documentales que estime necesarias para resolver. Es por ello que las fracciones V y VI del citado artículo 52 establecen que, si la autoridad responsable no envía el informe circunstanciado dentro del plazo referido, el medio de impugnación se resolverá con los elementos que obren en autos; pasando a la fracción VIII que refiere a que una vez sustanciado el expediente se declarará cerrada la instrucción.

Así, presentado o transcurrido el plazo para remitir el informe circunstanciado y, en su caso, presentado o transcurrido el plazo para que el tercero interesado se apersona al juicio, se cerrará instrucción a través de un proveído, con lo cual, como señalé, por regla general, se considera que un expediente se encontrará debidamente integrado.

En ese sentido, como regla general debe considerarse que el medio de impugnación se encuentra debidamente integrado cuando se han seguido los trámites y etapas señalados en la ley y, **como caso de excepción, se considerará que un expediente se encuentra debidamente integrado, cuando cerrada la etapa de sustanciación, la o el Magistrado instructor hagan uso de su facultad para decretar pruebas para mejor proveer y éstas sean desahogadas**, como lo señala el numeral 58 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza.²

Por tanto, considero que el artículo 71 Bis, párrafo primero, impugnado, sí genera certeza, pero debido a que debe entenderse que un expediente está debidamente integrado, por regla general, cuando se siguen todas las etapas de sustanciación de los medios de impugnación y, agotadas éstas o transcurridos los plazos respectivos, se cierra instrucción y, en casos extraordinarios, cuando

"IX. Cerrada la instrucción, se formulará el proyecto de sentencia de desechamiento, sobreseimiento o de fondo, según sea el caso, y lo someterá al conocimiento del Pleno del Tribunal Electoral."

² "Artículo 58. El Tribunal Electoral tiene amplias facultades en orden a las pruebas que estime pertinentes para resolver los medios de impugnación sujetos a su conocimiento; en consecuencia, el presidente, el magistrado instructor o los demás magistrados, durante la fase de instrucción y en casos extraordinarios, aún fuera de ella, podrán requerir a los diversos órganos electorales o a las autoridades federales, estatales o municipales, cualquier informe, documento, acta o paquete de votación que, obrando en su poder, siempre que pueda servir para la justificación de un hecho controvertido. La autoridad requerida deberá proporcionar de inmediato los informes o documentos que se les soliciten y obren en su poder."



cerrada la instrucción, la o el Magistrado instructor hace uso de su facultad para decretar pruebas para mejor proveer y tales son desahogadas; momentos en los cuales empieza el conteo de los plazos correspondientes para resolver los medios de impugnación.

- II. Por otra parte, respecto al segundo tema, si bien mi voto fue a favor de reconocer la validez del artículo 82, fracción X, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, **lo cierto es que no coincido en que deba hacerse a través de una interpretación sistemática**, toda vez que el partido accionante no hizo valer argumento relacionado con la inconstitucionalidad del precepto debido a que abarca a las candidaturas presentadas en fórmula.

Esto es, los conceptos de invalidez que hace valer el accionante, en resumen, se hacen consistir en que la causal de nulidad es inconstitucional, porque, en primer lugar, afecta el derecho de voto activo de los electores que seleccionaron a la candidatura ganadora; en segundo, viola el derecho de voto pasivo de la candidatura ganadora que fue electa y, finalmente, contraviene el principio de definitividad de los actos y etapas del proceso electoral, pues la sustitución de las candidaturas ocurre antes de la jornada electoral, esto es, en la etapa de preparación de la elección.

Así, no se hizo valer un argumento concretamente relacionado con la inconstitucionalidad del precepto debido a que abarque a las candidaturas presentadas en fórmula, por lo que se entendería que la sentencia lo aborda en una especie de suplencia de la queja; siendo que en términos del artículo 71, párrafo segundo, de la ley reglamentaria de la materia, la no conformidad de leyes electorales a la Constitución Federal, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Por lo expuesto, es que voté a favor de reconocer la validez de los artículos 71 Bis, párrafo primero, 82, fracción X y 109 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Político-Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Coahuila de Zaragoza, pero apartándome de consideraciones, conforme a las razones que han quedado precisadas en este voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 147/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de julio de 2023 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 27, Tomo I, julio de 2023, página 136, con número de registro digital: 31605.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 203/2020.

En las sesiones celebradas el siete y trece de febrero de dos mil veintitres, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad que promovió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de dos artículos, uno de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas y otro de la Ley de Seguridad Pública para la misma entidad.¹

Para efectos de este voto me interesa destacar que, de esos dos artículos, en el 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública se estableció que la información capturada en el **registro de detenciones** puede ser consultada por los probables responsables y sus defensores "*estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables*". La parte destacada en color rojo fue invalidada por unanimidad de votos de los presentes en la sesión del siete de febrero,² pero no coincidimos en cuanto a las consideraciones de dicha invalidez.

Una mayoría de cinco integrantes consideró que la norma era inválida porque el Congreso local carecía de competencia para legislar en materia de registro de detenciones,³ interpretando que según el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política del País,⁴ solamente el Congreso de la Unión está facultado para legislar en relación con la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

¹ Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas

"**Artículo 102.** La información capturada en el Registro de Detenciones será confidencial y reservada, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso: ...

"**II.** Los probables responsables y sus defensores, **estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal**, en términos de las disposiciones legales aplicables; y ..."

Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas

"**Artículo 61.** ...

"**3.** El Rector de la Universidad, deberá reunir los requisitos siguientes: ...

"**VI.** No haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; y ..."

² En esa sesión estuvieron ausentes los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek.

³ Votaron con esta postura (invalidez por falta de competencia) las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, presidenta Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carranca y Aguilar Morales.

⁴ "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia



Por otra parte, una minoría de cuatro consideramos que el Congreso Local sí contaba con facultades para realizar la reforma al artículo impugnado,⁵ pero votamos a favor de la invalidez porque en la porción normativa reformada se contenía una restricción que resultaba violatoria de diversos principios y derechos constitucionales.

Ante esta votación dividida, en sesión del trece de febrero de dos mil trece, estando completamente integrado el Pleno, se votó el apartado de efectos de la sentencia. Siete integrantes consideramos, con motivo de lo decidido en la sesión anterior, que únicamente debía invalidarse la porción normativa impugnada.⁶ Por otra parte, una minoría de cuatro votaron a favor de que la invalidez se hiciera extensiva a todo el artículo 102, así como a los diversos 93 a 101 de la ley cuestionada, pues todos ellos habían sido reformados en relación con el registro de detenciones.⁷

En este contexto, quiero dejar constancia de las razones por las que considero que el Congreso del Estado de Tamaulipas sí contaba con facultades para reformar la porción normativa del artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, que fue materia de análisis en la presente acción de inconstitucionalidad, de manera que no era necesario invalidar todo el artículo ni otros adicionales.

Comentarios previos

El tema relativo a la competencia por parte de los Congresos Locales para legislar en materia de registros de detenciones ya ha sido analizado por el Tribunal Pleno, tal como se advierte en las **acciones de inconstitucionalidad 79/2019, 95/2019 (y su acumulada 98/2019), y 88/2019**, resueltas en sesiones de veintitrés de abril de dos mil veinte, y siete y dieciocho de enero de dos mil veintiuno, respectivamente.

Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; ..."

⁵ En esta minoría votamos los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán (ponente) y la suscrita.

⁶ A favor de la invalidez únicamente respecto de la porción normativa impugnada votamos la Ministra Esquivel Mossa, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Pérez Dayán, y la suscrita.

⁷ Por la extensión de la invalidez votaron las Ministras Ortiz Ahlf y presidenta Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá y Ortiz Ahlf.



En la **acción de inconstitucionalidad 79/2019**, el Tribunal Pleno analizó los artículos 28, fracción IV y 105, fracción I, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema de Búsqueda de Personas para el Estado de Tabasco,⁸ que preveían el registro administrativo de detenciones.

Por mayoría de siete votos,⁹ el Pleno sostuvo que la entidad federativa (Tabasco) sí estaba facultada para establecer un registro administrativo de detenciones pues, derivado de la reforma constitucional de diez de julio de dos mil quince en materia de desaparición forzada de personas, el legislador federal previó que una de las herramientas del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas sería el registro administrativo de detenciones y facultó a las entidades federativas para que, además de lo establecido en la ley, contaran al menos con el citado registro.¹⁰

Asimismo, se indicó que la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve en materia de Guardia Nacional modificó, entre otros, el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política del País, para establecer que el Congreso de la Unión estaba facultado para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Con motivo de ese cambio, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones y se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de derogar, en su mayor parte, el capítulo relativo que preveía el registro administrativo de detenciones y las referencias al nuevo registro nacional.¹¹

⁸ **"Artículo 28.** El Sistema Estatal para el ejercicio de sus facultades contará con las herramientas siguientes: ...

"IV. El Registro Administrativo de Detenciones;"

"Artículo 105. En términos de lo dispuesto en el Capítulo Séptimo de la Ley General, la Fiscalía Estatal deberá contar al menos con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; y"

⁹ Votaron a favor de la validez la Ministra Piña Hernández, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán, así como la suscrita. En contra votaron la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Zaldivar Lelo de Larrea.

¹⁰ Ver páginas 18 a 25, párrafos 63 a 71 de la sentencia.

¹¹ En el artículo 112 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública se previó que el registro nacional de detenciones formaba parte del sistema nacional de información y que el



A partir del veintiocho de mayo de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor la Ley Nacional del Registro de Detenciones, se dieron 180 días naturales a la Secretaría de Seguridad Ciudadana para que integrara el registro nacional de detenciones e instalara el sistema de consulta correspondiente; y en el transitorio tercero se estableció:

"**Tercero.** ... En tanto no esté en operación el Registro Nacional de Detenciones, seguirá en funcionamiento el Registro Administrativo a cargo del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

Asimismo, en el transitorio sexto de la Ley Nacional del Registro de Detenciones se precisó lo siguiente:

"**Sexto.** En el Sistema Nacional de Seguridad Pública se deberán establecer programas para la debida instrumentación del Registro, en los cuales se deberá considerar la implementación gradual de acuerdo a lo siguiente:

"a) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos federales, en un plazo no mayor a 180 días, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

"b) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones en materia de delitos del fuero común, a más tardar al 1 de abril del año 2020.

"c) Para el caso de la información referente a los registros de detenciones de carácter administrativo, a más tardar al 1 de abril del año 2021.

"La Federación, las entidades federativas y los municipios, dentro de los plazos señalados en este artículo, harán las provisiones necesarias para lograr la compatibilidad de los servicios de telecomunicaciones para un eficaz funcionamiento del Registro."

A partir de lo anterior, el Tribunal Pleno consideró que **la implementación de un registro único de detenciones a nivel nacional había quedado sujeta a diversos plazos para su implementación gradual**, y que las entidades fede-

tratamiento de los datos provenientes de ese registro se realizaría conforme a lo dispuesto en la ley nacional de la materia. Por otra parte, se reformó el artículo 118 de la citada ley general para mencionar que el registro nacional de detenciones se vincularía con las bases de datos que integran el sistema nacional de información.



rativas habían quedado facultadas por la Ley General de Desaparición Forzada para establecer un registro administrativo de detenciones, sin que se haya modificado el artículo 133 de esa ley general,¹² por lo que era válido colegir que el legislador local de Tabasco estaba facultado para establecer el registro administrativo de detenciones.¹³

Finalmente, se indicó que si bien el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve se habían publicado en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del registro nacional de detenciones, emitidos por el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **todavía no se había completado la integración total del citado registro nacional, lo cual ocurriría a más tardar el primero de abril de dos mil veintiuno, por lo que los registros administrativos de detenciones a nivel local podían continuar operando hasta esa fecha.**¹⁴

Por otra parte, en la diversa acción de inconstitucionalidad 88/2019 se analizó si el Congreso del Estado de Sinaloa contaba o no con facultades para legislar en materia de registro administrativo de detenciones local. En ese asunto, el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos,¹⁵ reiteró el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 79/2019 y determinó que la entidad federativa sí se encontraba facultada para establecer un registro administrativo de detenciones, por las razones señaladas en el precedente citado.

Finalmente, al discutirse la **acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019**, el Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad de los artículos 148 a

¹² El artículo 133 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas sigue estableciendo en su fracción primera lo siguiente:

"Artículo 133. Además de lo establecido en este Capítulo, la Federación y las Entidades Federativas, deberán contar, al menos, con:

"I. El Registro Administrativo de Detenciones, previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y ..."

¹³ Ver página 82, párrafos 86 a 89 de la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 79/2019.

¹⁴ Ver páginas 33 y 34, párrafos 90 a 93 de la sentencia.

¹⁵ Votaron a favor de la validez las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. En contra votaron la Ministra Esquivel Mossa, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea.



155, de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México,¹⁶ en los que se hicieron diversas referencias a la Ley Nacional del Registro de Detenciones y a que debían atenderse los lineamientos en ella señalados.

¹⁶ **Artículo 148.** En cumplimiento de lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones, los integrantes de los cuerpos policiales que realicen detenciones, deberán realizar el registro inmediato y en el momento en que la persona se encuentre a su custodia, bajo su más estricta responsabilidad. Si no cuenta con los medios para capturar los datos correspondientes en el Registro Nacional de Detenciones, deberá informar inmediatamente y por el medio de comunicación de que disponga a la unidad administrativa de la institución a la cual se encuentre adscrito y que pueda generar el registro. El registro inmediato sobre la detención que realice la autoridad deberá contener, además de lo dispuesto en el artículo 23 de dicha Ley los siguientes elementos:

"I. Fotografía a color de la persona detenida de frente y perfil;

"II. Descripción física de la persona detenida;

"III. El señalamiento de si presenta lesiones apreciables a simple vista;

"IV. Lugar a donde será trasladada la persona detenida;

"V. Fotografía panorámica del lugar de detención, en su caso; y

"VI. Los demás datos que determine el Sistema de Seguridad Ciudadana que permita atender el objeto de la presente Ley.

"En el registro deberá realizarse sin demérito de que la autoridad que efectúe la detención cumpla con la obligación de emitir su respectivo informe policial y demás documentos a que se refiere el Código Nacional de Procedimientos Penales."

Artículo 149. Las instituciones de seguridad ciudadana acatarán las disposiciones dictadas por la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia para regular los dispositivos tecnológicos que permitan generar, enviar, recibir, consultar o archivar toda la información a que se refiere este artículo, la que podrá abarcar imágenes, sonidos y video, en forma electrónica, óptica o mediante cualquier otra tecnología."

Artículo 150. El Registro Administrativo de Detenciones generará un número de registro de la detención, mismo que deberá de constar en el informe policial que se entregue al Ministerio Público o a la autoridad administrativa correspondiente al momento de la puesta a disposición del detenido."

Artículo 151. Las Instituciones de Seguridad Ciudadana o aquellas que conozcan de faltas administrativas, a quienes les sea puesta a disposición una persona detenida, actualizarán la información en el Registro sobre la situación que guarda dicha persona bajo su custodia, utilizando como referencia el número de registro de la detención que la autoridad aprehensora hubiere especificado en el informe.

"En caso de que no existiese un registro preexistente deberá iniciar uno; dejando constancia de la omisión o negligencia por parte de la autoridad, dando vista a la autoridad competente para determinar las responsabilidades que en derecho correspondan."

Artículo 152. En los casos en que las Instituciones de Seguridad Ciudadana o aquellas que conozcan de faltas administrativas no ratifiquen la detención realizada por la autoridad, inmediatamente después de decretar la libertad de la persona detenida se dejará constancia de ello y realizará la actualización de información en el Registro."

Artículo 153. Las instituciones de seguridad ciudadana están obligadas a actualizar el Registro con la información de las personas detenidas que ingresen al sistema penitenciario, con base en el número de registro de la detención de origen. La actualización deberá vincularse con la base de datos a cargo de las autoridades penitenciarias que contengan la información de las personas privadas de su libertad."



Al discutir aquel asunto, en la sesión de siete de enero de dos mil veintiuno, una mayoría de siete integrantes del Pleno votaron por la invalidez de las normas impugnadas al considerar que el legislador local no podía legislar en materia del registro de detenciones debido a que las normas reclamadas se habían publicado con posterioridad a la fecha en que entró en vigor la reforma constitucional en materia de registro de detenciones, e incluso después de la publicación de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

Dentro de esa mayoría hubo también quienes señalaron que el legislador de la Ciudad de México no se limitó a prever o regular un registro administrativo de detenciones a nivel local, sino que además reguló y modificó el registro de detenciones nacional, con lo que se vulneró la facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecida en el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política del País. Yo no compartí esa propuesta y, al no haberse alcanzado una mayoría calificada de ocho votos para declararse la invalidez de las normas impugnadas, **se desestimó** la acción.¹⁷

Voto concurrente

a) Disenso en relación con las razones de la mayoría

Tal como se puede advertir de mis votaciones en los precedentes que relaté anteriormente, siempre he considerado que la sola reforma al artículo 73, fracción

"Artículo 154. Las Instituciones de seguridad ciudadana serán responsables de la administración, guarda y custodia de los datos que integran este registro; su violación se sancionará de acuerdo con las disposiciones previstas en la legislación penal aplicable."

"Artículo 155. Se atenderán los lineamientos elaborados por la instancia competente y señalados en la Ley Nacional del Registro de Detenciones respecto de los siguientes aspectos:

"I. La plataforma tecnológica para la administración y operación del Registro y del Sistema de Consulta; las disposiciones para su uso y los elementos de seguridad que deberán incorporarse o contener los dispositivos que interoperen con la plataforma, así como la forma de resolver sobre los incidentes que se generen en su implementación.

"II. Las condiciones y perfiles de acceso de los sujetos obligados autorizados para la captura, ingreso, envío, recepción, manejo, consulta o actualización de información en el Registro, con base en las disposiciones jurídicas que al respecto se emitan. Los titulares de las unidades administrativas de las instituciones de seguridad ciudadana solicitarán a la instancia correspondiente las claves de acceso.

"III. Revisión y control, con el objeto de garantizar un adecuado uso y tratamiento de los datos personales, en términos de la ley en la materia."

¹⁷ Votaron por la invalidez por falta de competencia las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

A favor de la validez votamos los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo, Pérez Dayán (ponente) y la suscrita.



XXIII, de la Constitución Política del País no impidió que las Legislaturas de las entidades federativas pudieran continuar reformando sus leyes locales en materia de registro de detenciones, cuando menos, hasta el **primero de abril de dos mil veintiuno**, fecha en la que debía quedar completamente integrado el registro nacional de detenciones, de conformidad con el transitorio sexto de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.

A partir de esta premisa fue que consideré que en la presente **acción de inconstitucionalidad 203/2020, el legislador del Estado de Tamaulipas sí era competente para reformar el artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública para esa entidad**, pues **la reforma a ese precepto se publicó** en el Periódico Oficial del Gobierno de Tamaulipas **el catorce de abril de dos mil veinte**, es decir, antes del primero de abril de dos mil veintiuno y, por ende, cuando el Congreso Local todavía estaba facultado para legislar en materia de registro de detenciones.

Considerar lo contrario implicaría que aun cuando no estuviera debidamente implementado el registro nacional de detenciones, las Legislaturas de los Estados estaban impedidas para corregir errores o hacer ajustes contenidos en la normativa interna en materia de registros de detenciones que se encontraba vigente, incluso cuando advirtieran normas violatorias de derechos humanos. También se impediría que se pudieran actualizar o adecuar las normas locales a lo establecido en la Ley Nacional del Registro de Detenciones, lo que podría provocar la subsistencia de sistemas (nacional y estatales) contradictorios entre sí, lo cual sería contrario a la finalidad buscada por el Constituyente al ordenar la creación de la ley nacional.

Para evitar ese tipo de problemas consideré congruente con la lógica constitucional que mientras no estuviera debidamente implementado el registro nacional de detenciones, se permitiera a las Legislaturas Locales que reformaran sus leyes con el fin de actualizarlas, corregir errores que pudieran implicar la violación de algún derecho, o incluso para hacerlas compatibles con el sistema nacional que estaba pronto a iniciar.

Considerar que la entidad federativa está impedida para realizar esto, va en contra del artículo 40 constitucional, que dispone que los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, dentro del que se entiende incluida la potestad de adecuar sus ordenamientos, y precisamente en atención a este régimen federal no se puede interpretar la competencia del Congreso de la Unión tan extremadamente amplia que termine socavando la atribución de



los Estados de poner en orden su legislación interna al encontrar incongruencias que en realidad nada tienen que ver con materias reguladas por la Federación. Considerar lo contrario, no sólo vulneraría los artículos 40 y 124 de la propia Constitución Federal, sino que pondría en riesgo la seguridad jurídica de los gobernados.

En este contexto, aun cuando en términos del artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política del País, el Congreso de la Unión es el único facultado para emitir la Ley Nacional del Registro de Detenciones, en el presente caso, considero que **el legislador de Tamaulipas no emitió una ley nacional en la materia**, sino que solamente reformó su Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública local, por lo que no se invadió esa facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley nacional referida.

No inadvierto que el primer párrafo del artículo 102 de la ley local impugnada hizo referencia a la Ley Nacional del Registro de Detenciones al señalar que "*La información capturada en el Registro de Detenciones será confidencial y reservada, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones ...*"; sin embargo, considero que tal referencia únicamente se realizó para indicar a las autoridades locales que debían ajustar su actuar a lo dispuesto por la ley nacional, por lo que **no advierto que el legislador local haya usurpado la competencia otorgada al Congreso de la Unión en esta materia**.¹⁸

Considero que esta es la correcta interpretación constitucional a partir del sistema federal mexicano sobre la competencia de los Estados federados prevista en el artículo 124 constitucional, donde se establece que "*las facultades que no se encuentren expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias*". A mi juicio, resulta injustificado prohibir una salvaguarda constitucional, que es pilar del federalismo, y que está prevista en el artículo 124, pues ello implicaría entorpecer el ejercicio de una competencia de los Estados.

¹⁸ El presente asunto guarda gran similitud con la diversa acción de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019, pues en ambos casos los legisladores locales (de la Ciudad de México y de Tamaulipas) reformaron leyes locales relacionadas con los registros de detenciones e hicieron remisiones o referencias a lo que dispone la ley nacional en la materia. En aquel precedente, como ya lo indiqué, también voté a favor de considerar que la Legislatura Local sí era competente para reformar las normas cuestionadas, así que lógicamente en este caso no comparto que esa competencia local no exista, como determinó la mayoría.



b) Razones por las que voté a favor de la invalidez

A pesar de que en el caso no compartí la invalidez por falta de competencia del legislador local, voté a favor de la invalidez de la porción normativa por razones distintas que expongo a continuación.

En principio, considero importante recordar que el artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas ya existía desde el año dos mil nueve. En el decreto legislativo cuestionado en esta acción de inconstitucionalidad 203/2020 solamente se reformaron el primer párrafo y la fracción II, tal como se muestra en la siguiente tabla:

| Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas (publicada el 16/junio/2009) | Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas (reformada el 14/abril/2020) |
|--|---|
| <p>"Artículo 102. La información capturada en el Registro Administrativo de Detenciones será confidencial y reservada. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso:</p> <p>"...</p> <p>"II. Los probables responsables, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables.</p> <p>"..."</p> | <p>"Artículo 102. La información capturada en el Registro de Detenciones será confidencial y reservada, <u>en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones.</u> A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso:</p> <p>"...</p> <p>"II. Los probables responsables <u>y sus defensores,</u> estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables;</p> <p>"..."</p> |

Esta reforma dio la oportunidad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que impugnara la norma en su totalidad; sin embargo, la Comisión decidió combatir solamente la parte que decía "*estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal*".

Como señalé, desde mi perspectiva era válido que hasta tanto se implementara completamente el Registro Nacional de Detenciones, las Legislaturas de los



Estados no perdían su facultad de reformar sus legislaciones, es decir, podían hacer adecuaciones a sus leyes locales con el fin de actualizarlas, corregir errores que pudieran implicar la violación de algún derecho o incluso para hacerlas compatibles con el sistema nacional que estaba pronto a iniciar.

Sin embargo, esa finalidad de salvaguardar la constitucionalidad no se alcanzó con la reforma al artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas, pues la restricción en el sentido de que el acceso al registro de detenciones sería *"estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente el resultado del procedimiento penal"*, resulta incompatible con el sistema nacional que se estaba gestando en relación con el registro nacional de detenciones, además de que viola el derecho a una defensa adecuada.

La incompatibilidad con respecto al sistema nacional se puede advertir de manera palmaria si tomamos en consideración que el artículo 30 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones establece que *"[l]a persona privada de la libertad y su representante legal, tendrán acceso a la información contenida en el Registro, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita la Secretaría"*; mientras que los referidos lineamientos señalan, en lo atinente a las "consultas" del registro nacional de detenciones, lo siguiente:

"DÉCIMO SEGUNDO. CONSULTAS DEL RND.

"El RND podrá ser consultado de acuerdo con lo establecido por la Ley. El objetivo de las consultas será facilitar la información sobre la detención de una persona y su ubicación, así como prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida y, a su vez, utilizar la base de datos como una herramienta para los fines de la seguridad pública.

"...

"Las consultas al RND se realizarán de conformidad con lo siguiente:

"...

"B. CONSULTA DE LA PERSONA DETENIDA Y SU REPRESENTANTE LEGAL.

"La persona detenida podrá por sí misma o a través de su representante legal, defensor particular o público, solicitar a la institución de procuración de justi-



cia o administrativa competente, el acceso a la información contenida en el RND, autoridad que a su vez la solicitará a la Secretaría para que ésta emita el certificado digital a través de los medios correspondientes."

De la lectura de esas normas y del texto completo de la ley y lineamientos citados, es que llegué a la convicción de que existe una contradicción desafortunada, pues mientras que el sistema nacional no restringe el derecho que tienen las personas inculpadas y sus defensores a acceder a la información contenida en el registro de detenciones, la norma local conserva una restricción que resulta incompatible con el sistema nacional.

En este contexto, advierto también que la restricción para acceder a la información del registro de detenciones "*estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal*", resulta violatoria del derecho a una defensa adecuada, reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

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

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"...

"VI. Le serán facilitados todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso.

"El imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando el primero se encuentre detenido y cuando pretenda recibirsele declaración o entrevistarle. Asimismo, antes de su primera comparecencia ante juez podrán consultar dichos registros, con la oportunidad debida para preparar la defensa. A partir de este momento no podrán mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo los casos excepcionales expresamente señalados en la ley cuando ello sea imprescindible para salvaguardar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa; ..."



No debe perderse de vista que las detenciones forman parte de los procesos penales y que su debido registro tiene sustento en el artículo 16, párrafos quinto, sexto y séptimo, de la Constitución Política del País:

"Artículo 16. ...

"Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad civil más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

"En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley."

Las disposiciones constitucionales citadas evidencian que el derecho a una defensa adecuada implica el acceso libre e irrestricto al registro de la detención; de ahí que limitar ese derecho del inculpado y de su defensor "*estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente el resultado del procedimiento penal*", constituye una violación a dicho derecho, en tanto que impide que esa información pueda ser utilizada para otros fines, como lo es la defensa adecuada en el proceso.

Esta postura guarda congruencia con el criterio sostenido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 149/2019, en la que se avaló el derecho de las personas investigadas para obtener copias fotostáticas, registro fotográfico o electrónico de todas las constancias que obren en la carpeta de investigación o averiguación previa.¹⁹

¹⁹ De esa contradicción derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 72/2019 (10a.), de rubro y texto siguientes: "DEFENSA ADECUADA EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL ACUSATORIO. EL INDICIADO Y SU DEFENSOR TIENEN DERECHO A OBTENER COPIAS



Es por estas razones, y no por las sostenidas por la mayoría, que a mi consideración debió invalidarse la porción normativa impugnada.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 203/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 19, con número de registro digital: 31828.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 72/2019 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de octubre de 2019 a las 10:35 horas.

O REPRODUCCIONES FOTOGRÁFICAS DE LOS DATOS DE PRUEBA QUE OBRAN EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN, CUANDO EL IMPUTADO SE UBICA EN ALGUNO DE LOS SUPUESTOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 218, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Una interpretación sistemática de los artículos 113 y 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales permite concluir que el imputado y su defensor podrán tener acceso a los registros de la investigación cuando aquél se encuentre detenido, sea citado para comparecer con tal carácter, o bien, sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista. Sin embargo, para el goce efectivo del derecho fundamental de defensa adecuada, debe permitirse que puedan obtener una reproducción de dichos registros, ya sea en copia fotostática o como registro fotográfico cuando el imputado se ubica en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 218, párrafo tercero, del Código aludido lo que es acorde con los principios del sistema procesal penal acusatorio, relativos a la igualdad y equilibrio entre las partes. Sin que obste a lo anterior el hecho de que el artículo 219 del Código aludido establezca que una vez convocados a la audiencia inicial, el imputado y su defensor tendrán derecho a consultar los registros de investigación y a obtener copia con la oportunidad debida para preparar la defensa, pues dicha disposición legal no debe interpretarse como una regla restrictiva ni considerar que sólo a partir de ese momento procesal pueden obtener copias, ya que de la redacción de dicho precepto deriva la obligación del Ministerio Público de respetar el derecho a una defensa adecuada y de igualdad entre las partes, permitiendo el acceso a los registros de investigación y la obtención de copias o reproducciones fotográficas de los datos que obran en la carpeta de investigación, de manera que no prohíbe que éstas se obtengan con anterioridad, pues lo que debe privilegiarse es que llegada la audiencia inicial, quien habrá de ser imputado cuente ya con los datos y registros necesarios que le permitan desarrollar una defensa adecuada, por lo que al actualizarse el supuesto en que el imputado pueda tener acceso a la carpeta de investigación, ello implica también su derecho a obtener copia de su contenido.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 71, octubre de dos mil diecinueve, Tomo I, página 994, registro digital: 2020891.

Contradicción de tesis 149/2019. Fallada el doce de junio de dos mil diecinueve por unanimidad de cinco votos de la Ministra Piña Hernández y de los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá.



VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 203/2020.

El siete y trece de febrero de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la **acción de inconstitucionalidad 203/2020**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra los artículos 61, numeral 3, fracción VI, de la Ley de Seguridad Pública y 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública, ambos del Estado de Tamaulipas, publicados mediante Decretos LXIV-94 y LXIV-95, en el Periódico Oficial de esa entidad el catorce de abril de dos mil veinte, respectivamente.

Resolución del Pleno. Por unanimidad de nueve votos, las y los Ministros declaramos la invalidez de los requisitos de "no haber sido sentenciado por delito doloso, ni haber sido inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público" para acceder a la titularidad de la Rectoría de la Universidad de Seguridad y Justicia de Tamaulipas, pues éstos transgreden los principios de igualdad y no discriminación.

Por otro lado, en cuanto a la fracción II del artículo 102 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas,¹ por mayoría de cinco votos, de las Ministras y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales y Norma Lucía Piña Hernández resolvimos que la invalidez de la norma efectivamente impugnada se actualizaba por incompetencia para legislar en materia del registro nacional de detenciones. La Ministra y los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Ana Margarita Ríos Farjat y Alberto Pérez Dayán, se expresaron por la invalidez en virtud de la forma en que se legisló en relación con los defensores.

De manera que en la sesión se determinó que al haber una mayoría de cinco votos por la incompetencia del Congreso Local, esas consideraciones rigieran el sentido de la sentencia.

¹ **Artículo 102.** La información capturada en el Registro de Detenciones será confidencial y reservada, en términos de lo dispuesto por la Ley Nacional del Registro de Detenciones. A la información contenida en el registro sólo podrán tener acceso: ...

"II. Los probables responsables **y sus defensores**, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal, en términos de las disposiciones legales aplicables; y ..."



En el presente voto expondré las razones de mi concurrencia sobre el segundo tema puntualizado, esto es, la incompetencia del Congreso Local para legislar en materia de registro de detenciones.

Incompetencia del Congreso Local para legislar en materia de registro de detenciones

Si bien estuve de acuerdo en cuanto al sentido de la invalidez del artículo 102, fracción II, en su porción normativa "los probables responsables y sus defensores, estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo, el resultado del procedimiento penal en términos de las disposiciones legales aplicables", de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, considero que debió declararse la invalidez de la totalidad de la fracción segunda y por extensión de los numerales 99 a 101 de la misma ley, pues el Congreso Local carece de facultades para legislar en materia de registro de detenciones.

El artículo 73 constitucional, en su fracción XIII, faculta al Congreso de la Unión para expedir la Ley Nacional del Registro de Detenciones,² por lo que, a partir del veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, fecha en la cual se reformó dicho artículo, los Congresos Locales dejaron de tener competencia para legislar en la materia.

Así, el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, el Congreso de la Unión, ejerciendo la facultad exclusiva derivada de la reforma constitucional, expidió la Ley Nacional del Registro de Detenciones, la cual es de observancia general en todo el territorio nacional.

Ahora, como lo explica la sentencia, en el precedente resuelto por unanimidad de votos, por el Pleno de este Alto Tribunal como fue la acción de inconstitucionalidad 63/2019,³ se determinó que en la exposición de motivos de la Ley Nacional del Registro de Detenciones se decidió crear un registro que brindara información actualizada sobre las personas detenidas.

² **Artículo 73.** El congreso tiene facultad:

" ...

"XXIII. Para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios; organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución; así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza, y la Ley Nacional del Registro de Detenciones; ..."

³ Resuelta en sesión de veinticuatro de enero de dos mil veintitrés, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá,



Por tanto, se sostuvo en el precedente citado que el propósito de la reforma fue establecer las bases para fortalecer dicho registro, de forma que su regulación dejó de ser competencia de las entidades federativas, de manera que la porción normativa impugnada resulta contraria al artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal.

Respetuosamente, como lo expresé en mi intervención durante la sesión plenaria, considero que los Congresos Locales no tienen facultades para legislar en materia de registro de detenciones.

El criterio de este Alto Tribunal Pleno, en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014,⁴ 107/2014,⁵ 29/2015,⁶ 117/2015,⁷ 63/2018 y su acumulada 64/2018,⁸ y 48/2016,⁹ ha sido consistente en determinar que a partir de la fecha de entrada en vigor de una reforma constitucional que facultaba exclusivamente al Congreso de la Unión para emitir la normativa sobre determinada materia, los Estados se encuentran imposibilitados para legislar al respecto.

Similares consideraciones sostuve en la acción de inconstitucionalidad 44/2021,¹⁰ esto es, que las entidades federativas son incompetentes para legislar en materia procesal civil, pues ésta es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones y con consideraciones adicionales, en relación con el punto resolutivo tercero, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, en su inciso b) denominado "¿El Congreso Federal incurrió en omisión relativa en competencia de ejercicio obligatorio al no contemplar las acciones que el personal del registro deberá llevar a cabo cuando se ponga en riesgo la información contenida en el mismo?"

⁴ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 12/2014, resuelta el 7 de julio de 2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁵ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 107/2014, resuelta el 20 de agosto de 2015, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁶ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 29/2015, resuelta el 11 de abril de 2016, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos.

⁷ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 117/2015, resuelta el 14 de marzo de 2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁸ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 63/2018 y su acumulada 64/2018, resueltas el 4 de julio de 2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

⁹ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 48/2016, resuelta el 8 de julio de 2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁰ Sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 44/2021, resuelta el 10 de marzo de 2022, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Alberto Pérez Dayán.



Además, la propia Ley Nacional del Registro de Detenciones regula lo relativo al tratamiento de la información y datos personales del Registro.

Cabe mencionar que la misma normativa remite a los Lineamientos para el Funcionamiento, Operación y Conservación del Registro Nacional de Detenciones, emitidos por la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, los cuales establecen en su artículo décimo segundo que el objetivo de las consultas del mencionado registro será facilitar la información sobre la detención de una persona y su ubicación, así como prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida. Señala incluso que la persona detenida y su representante legal o defensor podrán solicitar el acceso a la información contenida en el registro.¹¹

En ese sentido, considero que el Congreso del Estado de Tamaulipas no puede establecer restricciones al acceso a la información contenida en el registro nacional de detenciones precisamente porque no tiene facultades en la materia.

¹¹ Lineamientos para el funcionamiento, operación y conservación del Registro Nacional de Detenciones, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2019, artículo décimo segundo, "consultas del RND: El RND podrá ser consultado de acuerdo con lo establecido por la Ley. El objetivo de las consultas será facilitar la información sobre la detención de una persona y su ubicación, así como prevenir la violación de los derechos humanos de la persona detenida y, a su vez, utilizar la base de datos como una herramienta para los fines de la seguridad pública. La Secretaría, el Secretariado y las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno podrán consultar el RND, según su ámbito de competencia y sus perfiles y niveles de acceso."

"Las consultas del RND se realizarán de conformidad con lo siguiente:

"A. CONSULTA DE LA AUTORIDAD PARA EMITIR CERTIFICADOS DIGITALES.

"El CNI y el enlace estatal o institucional de cada una de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, podrán visualizar y consultar por completo la información del RND capturada, ingresada, enviada, actualizada o consultada por los sujetos obligados, según corresponda.

"El sistema informático del RND emitirá certificados digitales sobre los registros de las detenciones y las consultas realizadas, tanto del registro en activo como del histórico, de acuerdo a lo requerido por el CNI o el enlace estatal o institucional de cada una de las instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno, a fin de cumplir con sus funciones o atender en el ámbito de sus atribuciones solicitudes por parte de la autoridad competente. Las instituciones de procuración de justicia encargadas de actualizar el registro podrán obtener el certificado digital a fin de cumplir con sus funciones. Dichos certificados servirán para acreditar la existencia o el contenido del registro, así como sus consultas.

"La Secretaría determinará la forma y las características del certificado digital y su emisión. El certificado mostrará el horario del Tiempo del Centro independientemente del lugar donde sea solicitada la emisión. La información contenida en el certificado será la registrada por los sujetos obligados, y será responsabilidad de cada sujeto obligado.

"B. CONSULTA DE LA PERSONA DETENIDA Y SU REPRESENTANTE LEGAL.

"La persona detenida podrá por sí misma o a través de su representante legal, defensor particular o público, solicitar a la institución de procuración de justicia o administrativa competente, el acceso a la información contenida en el RND, autoridad que a su vez la solicitará a la Secretaría para que ésta emita el certificado digital a través de los medios correspondientes."



Lo anterior, ya que la reforma constitucional que da competencia exclusiva al Congreso de la Unión para legislar en la materia de registro de detenciones se llevó a cabo antes de la entrada en vigor del decreto impugnado.

En conclusión, estimo que se debió declarar la invalidez de la fracción segunda en su totalidad, pues el legislador del Estado de Tamaulipas carece de facultades para regular cuestiones en materia de registro de detenciones; y, en consecuencia, se debió extender la invalidez a los artículos 99 a 101 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública Local, que regula diversos aspectos en materia de registro de detenciones.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 203/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 19, con número de registro digital: 31828.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 2023.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 132/2019.

En sesión de veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno se aprobó por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la resolución de la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, en la que reservé mi derecho a formular voto concurrente para hacer las precisiones que expongo enseguida:

1. En torno al *parámetro de regularidad* que se precisa en la resolución aprobada, coincido en los caracteres que se atribuyen a las leyes generales, para admitir que éstas pueden ser parámetro para examinar la regularidad constitucional de leyes locales, a partir de la distribución competencial específica que en ellas se hubiere determinado.

Sólo estimo pertinente hacer énfasis en que mi postura sustancial al respecto, en este caso, es que la competencia concurrente implica que el diseño normativo que adopten los Congresos Locales debe tomar el que precisa la Ley General



de Archivos para cada órgano, no sólo en lo estructural sino también en lo funcional u orgánico, procurando emular, en la medida de lo posible, las disposiciones que regulen las atribuciones de cada organismo, así como su forma de operar en el ejercicio de tales atribuciones.

Por ende, estimo necesario precisar que, como se advierte desde el proceso legislativo que dio origen a la reforma constitucional de dos mil catorce en materia de transparencia y acceso a la información pública y en la archivística, así como del proceso del que emanó la propia Ley General de Archivos, en esa materia archivística, la homologación no sólo se limita a generar un sistema normativo marco que dote de criterios y principios uniformes para regular la materia, pues también tiene implicaciones fácticas en la logística y funcionamiento del *Sistema Nacional de Archivos* en coordinación con sus correlativos *Sistemas Locales de Archivos*, con el objetivo de *obtener y concentrar información* de los sistemas institucionales y de los documentos de interés público de los archivos privados.

Entonces, de la interpretación funcional o del debido entendimiento del mandato de *equivalencia* previsto en la Ley General de Archivos, que tiene la peculiaridad de ser expreso en lo atinente a la *integración, atribuciones y funcionamiento* de los *Sistemas Locales de Archivos*, no deriva del acatamiento de un lineamiento meramente formal porque, a su vez, *presupone*, que el legislador, en la configuración del *Sistema Nacional de Archivos*, precisamente, en ese ámbito orgánico y funcional, consideró que tal diseño normativo sería el que respondería de manera óptima con el objetivo de consolidar la homogeneidad del sistema y evitar la dispersión documental e informática que, incluso, fue diagnosticada y prevalecía antes de su implementación aunado que, de esa forma, se fomentaría la transparencia y el acceso a la información que, incluso, tuviera relevancia histórica.

Así, considero que la mayor semejanza que guarden en ese ámbito de equivalencia las legislaciones locales con lo previsto en la Ley General de Archivos garantizará la funcionalidad del *Sistema Nacional de Archivos*.

2. Respecto del artículo 64 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León que dispone los términos en que se integra el Consejo Estatal de Archivos (Tema 2.2.), coincido con la resolución aprobada en cuanto se determinó la **invalidez** de dicha norma; sin embargo, me aparté de algunas consideraciones en diversos aspectos y señalé tener razones adicionales en otros; esto, conforme a lo siguiente:



- a) Considero que la norma *no es inválida* por el hecho de señalar como integrante del Consejo Estatal de Archivos al titular del Ejecutivo del Estado o a la persona que éste designe, pues ello no es necesariamente contrario a la equivalencia que exige el artículo 71 de la Ley General de Archivos y que el Tribunal Pleno ha determinado que se trata de una equivalencia funcional; la participación de algún miembro adicional en el aludido Consejo en el nivel estatal, que no prevea la Ley General para ese órgano a nivel nacional, no permite sostener, *per se*, que se afecte la eficacia y operatividad de dicho Consejo ni la calidad de su deliberación, lo cual, tendría que ser examinado caso por caso, dependiendo del miembro distinto que se integre. Además, para este asunto, estimo viable observar que tanto la ley local como la general prevén representación del Poder Legislativo y Judicial, *pero no propiamente del Ejecutivo*, porque respecto de éste se prevén determinadas Secretarías de Estado; sin embargo, es dable atender a que el Ejecutivo muy probablemente, por su diversificación y el número de dependencias y entidades que lo integran, genera mayor cantidad de archivos y, por ello, es viable que tenga mayor presencia en el Consejo Estatal.
- b) Coincido también en que el precepto impugnado *no es inválido* por no prever al equivalente a un integrante de la junta de gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Esto, porque aun cuando no paso por alto que dicho Instituto ha celebrado convenios con entidades federativas, entre ellas Nuevo León, para la integración de Comités Estatales de Información Estadística y Geográfica, que formen parte del Sistema Nacional que opera ese Instituto, y en dichos Comités participa representación jurídica de la junta de gobierno del mismo; lo cierto es que, en rigor, no se trata de órganos constitucionales autónomos que se puedan considerar equivalentes al INEGI, y no sería exigible a la Legislatura Local su inclusión, pues en ello, tiene cabida su libertad de configuración al respecto.
- c) Comparto la resolución aprobada en cuanto se determinó que el artículo referido *es inválido* por no prever en la configuración del Consejo Estatal de Archivos a un miembro equivalente al titular de la Secretaría de Gobernación, al titular de la Secretaría de la Función Pública y a un representante del Consejo Técnico y Científico Archivístico; ello, en congruencia con mi voto en precedentes anteriores, en los que he considerado que las dos dependencias referidas en primer término, al tener un equivalente en el ámbito local, deben conformar el Consejo Local,¹ y respecto del ente referido en último término, tomando en

¹ Acciones de inconstitucionalidad 141/2019 y 122/2020.



cuenta que la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León impugnada sí regula la existencia, integración y funciones de ese Comité, en equivalencia con el artículo 65 de la Ley General de Archivos.

- d) Respecto de la falta de señalamiento en la norma local referida (artículo 64) de *los requisitos para la designación de un representante de los archivos privados*, si bien es cierto que es viable que tales requisitos se prevean en la convocatoria respectiva; como lo sostuve en la acción de inconstitucionalidad 122/2020, considero que debe ser la norma legal la que los precise, por seguridad jurídica, cuanto más que, si bien se debe guardar en lo posible la equivalencia con la ley general en este punto, previendo un procedimiento de designación semejante al previsto en esta última, también cabe la posibilidad de que algunos aspectos en el nivel local deban ser distintos a los de la ley general, como por ejemplo, en lo relativo al número de archivos privados que deberán estar representados, por tanto, me parece que lo exigible era que se previeran de forma cierta en la ley, y no suponer que se establecerán en disposiciones administrativas o en la aludida convocatoria.
- e) Por último, en relación con ese precepto 64, me aparto de las consideraciones de la resolución aprobada en cuanto se convalida como constitucional la forma en que se prevé la participación de los Municipios, pues este tema no fue impugnado por la Comisión accionante, y estimo conveniente no pronunciarme al respecto.
3. En relación con el tema 2.4, coincidido con la existencia de una deficiente regulación, conforme lo estableció la resolución aprobada, al advertirse que el legislador local incurrió en omisión de regular a los órganos del archivo general del Estado, como es el caso del órgano de gobierno, órgano de vigilancia y la dirección general, en los términos que los prevé la Ley General de Archivos; únicamente hago la salvedad de que, en mi opinión, en principio, la equivalencia funcional entre el sistema estatal de archivos con el sistema nacional de archivos, implica que el Congreso Local regule a los órganos del archivo general del Estado en términos semejantes a los previstos en la ley general, por lo que, al margen de que sea viable o no admitir que los requisitos de elegibilidad pudieran concretarse en disposición administrativa, lo cierto es que, existiendo una omisión de regular a dichos órganos, y partiendo de la base de que existe libertad de configuración del legislador local, únicamente sujeta a un criterio de equivalencia funcional, la omisión advertida podría ser subsanada mediante su previsión en la ley de la materia, igual que lo hace la ley general.



4. Por último, en la resolución aprobada se declaró válido el artículo 90 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León que establece que los sujetos obligados deberán promover la capacitación en las competencias laborales en la materia, de los responsables de las áreas de archivo; y se considera que aun cuando no ordena la profesionalización de dichos responsables de archivos, como sí lo hace el artículo 99 de la Ley General de Archivos, el diverso 21 de la ley local controvertida prevé que éstos deben contar con licenciatura en áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia acreditada en archivística, por tanto, *sí se refleja la profesionalización que deben tener las personas responsables de archivos*, de modo que hay coincidencia con la ley general, además de que su concretización puede ser materia de regulación administrativa.

En mi punto de vista, la norma controvertida sólo es constitucional si se realiza una interpretación *sistemática y conforme* de ella, en relación con los artículos 21, 97 y 99 de la misma ley, y 99 de la Ley General de Archivos.

Ese artículo 99 de la Ley General de Archivos ordena expresamente a los sujetos obligados *promover* la profesionalización, además de la capacitación, de los responsables de las áreas de archivos, de modo que hace una distinción entre ambas, pues orienta no sólo a que se promueva la adquisición de conocimientos y habilidades para el manejo eficiente de los archivos (posiblemente mediante talleres, diplomados, cursos o alguna otra herramienta para capacitarles para realizar el trabajo cotidiano), sino a que se tenga un grado académico profesional en la materia archivística o afines (mínimo de licenciatura), pues de otro modo, no tendría sentido la distinción que hace la norma.

Mientras que el artículo 90 de la ley local examinado, de ningún modo menciona el deber de *promover* la profesionalización, sino únicamente la capacitación.

No obstante, si se atiende a lo previsto en los artículos 21 y 97 de la propia ley, interpretados en función de su equivalencia con la ley general, se observa que, el primero, dispone que: "*Los encargados y responsables de cada área deberán contar con licenciatura, áreas afines o tener conocimientos, habilidades, competencias y experiencia en archivística*". Mientras que el segundo precepto dispone que: "*Para el cumplimiento de su objeto, el Archivo General del Estado tiene las siguientes atribuciones: ... XXIX. Fomentar el desarrollo profesional de archivólogos y archivistas, a través de convenios de colaboración o concertación con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas, nacionales o extranjeras; ...*"



Ese artículo 21 de la ley local, en mi opinión, debe ser leído en el sentido de que los encargados y responsables de áreas de archivo, deben ser *preferentemente* aquellos que cuenten con licenciatura en áreas afines a la archivística, y sólo en su defecto, quienes tengan las mejores competencias, conocimientos, habilidades, y experiencia en la misma materia. Esto, en consonancia con el cumplimiento que haga el archivo general del Estado de su deber *de fomentar* el desarrollo profesional de archivistas y archivólogos, mediante convenios de colaboración o concertación con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas, nacionales o extranjeras, que no puede entenderse desvinculado del propósito de promoción de la profesionalización de quienes ocupen esos cargos.

Así, considero que el imperativo del artículo 99 de la Ley General de Archivos al establecer un deber de promover la profesionalización de los responsables de las áreas de archivo, admite ser entendido como un deber de cumplimiento progresivo para todos los sujetos obligados para destinar recursos de toda índole, a fin de que los titulares de áreas de archivos se profesionalicen con un grado académico por lo menos de licenciatura en materia archivística o afines, implementando programas, estrategias y mecanismos adecuados para ello, es decir, adoptando toda clase de medidas que signifiquen incentivos para que el personal que ocupe esa titularidad se prepare profesionalmente y sean las personas más idóneas para acceder y/o permanecer en esos puestos.

Y estos propósitos, se alcanzan con los preceptos 21, 97 y 99 de la Ley de Archivos para el Estado de Nuevo León, entendidos de manera sistemática y conforme con los objetivos de la Ley General de Archivos, cuyo alcance tiene implícito el deber de los sujetos obligados de promover la profesionalización de los titulares de las áreas de archivos, en las formas indicadas, en colaboración con el archivo general del Estado.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 132/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de noviembre de 2021 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo I, noviembre de 2021, página 553, con número de registro digital: 30234.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 203/2020.

En sesión de trece de febrero de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno resolvió la **acción de inconstitucionalidad 203/2020**, promovida por la Comisión Nacional de



los Derechos Humanos, en la cual se declaró la invalidez de los artículos 61, numeral 3, fracción VI, de la **Ley de Seguridad Pública para el Estado de Tamaulipas**, expedida mediante el Decreto Número LXIV-94, y 102, fracción II, en su porción normativa "***estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal***", de la **Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública de la citada entidad federativa**, reformado mediante el Decreto Número LXIV-95, ambos publicados en el Periódico Oficial Local el catorce de abril de dos mil veinte.

Al respecto, si bien en la sesión respectiva me manifesté a favor de la invalidez propuesta, formulo este voto concurrente para precisar que, en mi opinión, **debió invalidarse la totalidad de la fracción II del artículo 102 de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas**, y no sólo de la porción normativa "***estrictamente para la rectificación de sus datos personales y para solicitar que se asiente en el mismo el resultado del procedimiento penal***".

Ello, porque, para mí, **las Legislaturas Locales carecen de competencia para legislar en materia de registro de detenciones** atento a lo dispuesto en la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución General, la cual establece que el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, organicen la Guardia Nacional y las demás instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el diverso 21 de esta Constitución, así como la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones, ordenamiento, este último, que al estar contenido en una ley de carácter nacional, ello impide a las entidades federativas legislar al respecto.

En efecto, este Alto Tribunal ha sido consistente en sus precedentes en señalar que, a partir de la publicación de una ley nacional, como es la **Ley Nacional del Registro de Detenciones**, las **Legislaturas Locales carecen de competencia** para regular los aspectos propios de esa legislación nacional, ni siquiera a título de reiteración de su contenido.

En el caso, si la norma impugnada se publicó el **14 de abril de 2020**, es decir, **con posterioridad a la vigencia de la reforma constitucional en materia de registro de detenciones**, que fue el **26 de marzo de 2019** e, inclusive, **después de la publicación de la Ley Nacional del Registro de Detenciones**, que fue del **29 de mayo de 2019**, para mí resulta incuestionable que, conforme los criterios de este Pleno, lo procedente era declarar la **invalidez de todo el artículo 102, fracción II, de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública**



del Estado de Tamaulipas, máxime que la operación del registro nacional de detenciones está a cargo exclusivamente de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana del Gobierno Federal, en términos del diverso 11 de la Ley Nacional del Registro de Detenciones.¹

Atento a ello, me parece que, en la medida que en la sesión de siete de febrero de dos mil veintitrés, en la que se inició la discusión de este asunto, el Pleno acordó que las consideraciones que deben regir la invalidez son las sustentadas por el criterio de la mayoría, consistente en la **falta de competencia del Congreso del Estado de Tamaulipas para regular lo relativo a un "registro de detenciones"**, lo cual tuvo el respaldo de 5 integrantes de este Tribunal Constitucional,² me parece que lo procedente era declarar la **invalidez total del artículo 102** de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas.

Ello, teniendo en cuenta que la **publicación del Decreto No. LXIV-95 impugnado, realizada el catorce de abril de dos mil veinte en el Periódico Oficial de Tamaulipas, incluyó la reforma de ese precepto, además de los diversos 99, 100 y 101, los cuales se integran dentro del Capítulo II de la ley analizada, en su sección primera, denominada "Del registro de detenciones"**.

Por tanto, como lo manifesté, en mi opinión, lo procedente era declarar la **invalidez por extensión (material u horizontal)** de los artículos **99, 100 y 101** de la Ley de Coordinación del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Tamaulipas, pues precisamente, por congruencia, si este Pleno, por mayoría de votos llegó a la conclusión de que el Congreso de Tamaulipas carece de competencia para regular lo relativo a un "registro de detenciones", **debía invalidarse el resto de los preceptos que padecen el mismo vicio de inconstitucionalidad**.

Esto encuentra apoyo en la **jurisprudencia P/J. 53/2010**, emitida por el propio Tribunal Pleno, que se transcribe a continuación:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS

¹ **Ley Nacional del Registro de Detenciones**

"**Artículo 11.** La Secretaría será la instancia encargada de la administración y operación del Registro y tendrá las siguientes facultades: ..."

² A foja 47 de la versión taquigráfica de la sesión respectiva, se pronunciaron por 5 votos de los **Ministros González, Esquivel, Ortiz, Aguilar y Piña** por la **falta de competencia** del Congreso Local para legislar; y 4 votos de los **Ministros Gutiérrez, Pardo, Ríos y Pérez** por los diversos vicios analizados en el proyecto.



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

Atento a estas precisiones, es que me pronuncié a favor del sentido del fallo que nos ocupa, con la concurrencia de lo expresado en los párrafos que preceden.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 203/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de octubre de 2023 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 19, con número de registro digital: 31828.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 2023.



VOTO CONCURRENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 141/2019.

1. En sesión de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 141/2019, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. La pregunta constitucional radicó en saber si el Congreso del Estado de Jalisco contaba con facultades para expedir la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios.

I. Voto concurrente

Postura mayoritaria

2. El Pleno resolvió por unanimidad de votos que las entidades federativas y, en este caso, el Estado de Jalisco, sí cuentan con facultades para establecer un sistema local en materia archivística, a fin de conservar y preservar los archivos para respetar el derecho a la verdad y el acceso a la información contenida en los archivos estatales.

Razones de la concurrencia

3. Coincido en general con la decisión del Pleno de aludir a la competencia concurrente en materia de archivos para justificar la constitucionalidad de la norma local. Misma que faculta a las entidades federativas a armonizar y adecuar sus ordenamientos conforme al contenido de la ley general.
4. Sin embargo, tal como he votado en las acciones de inconstitucionalidad 45/2016¹ y 161/2017,² me separo del entendimiento que se le da, en este apartado a la ley general y, con ello, al federalismo mexicano. Pues, no considero que pueda decirse que quedó eliminada la atribución de competencias entre los distintos órdenes de gobierno que enuncia la Constitución.
5. Además, no concuerdo con los precedentes invocados para fundamentar la decisión ni con lo suscrito en ellos. En específico, la tesis de rubro: "SUPREMACÍA

¹ Resuelta en sesión de nueve de abril de dos mil diecinueve.

² Resuelta en sesión de seis de mayo de dos mil diecinueve.



CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.",³ ni, en general, con los precedentes que se desarrollaron en el amparo en revisión 120/2002, resuelto el trece de febrero de dos mil siete. En este asunto se estudió, por un lado, que las leyes generales constituían excepciones al artículo 124 constitucional y, por otro lado, que aparecían como "Ley Suprema de toda la Unión", lo cual, me parece erróneo.

6. Identifico que prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general y considerar que, en todos los casos, queda excluido el reparto constitucional que deriva del artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional debe leerse como una delegación de ciertas funciones al legislador federal y en ningún caso, como una renuncia en materia archivística.
7. Así, al igual que lo hice en las acciones de inconstitucionalidad 24/2016 y 161/2017, me gustaría reiterar mi disenso respecto del entendimiento del federalismo mexicano en relación con la introducción de las leyes generales que contiene el considerando quinto, temas 1 y 15 de la sentencia. Pues, no considero que en esta materia pueda decirse que quedó "eliminada la atribución de competencias entre los órdenes de gobierno" en la Constitución, de ahí mi concurrencia.

II. Voto particular

Postura mayoritaria

8. La mayoría reconoció la validez del artículo 3, fracción XXXVI, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, pues la definición que estableció el legislador local del "Sistema Institucional" es casi idéntica a la que se establece en la Ley General de Archivos en el artículo 20, capítulo IV, denominado "Del sistema institucional de archivos", como se advierte en la tabla que se inserta.

³ Tesis P. VIII/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, abril de 2007, página 6.



| Ley General de Archivos | Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios |
|---|---|
| <p>"Artículo 20. El Sistema Institucional es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada sujeto obligado y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental.</p> <p>"Todos los documentos de archivo en posesión de los sujetos obligados formarán parte del sistema institucional; deberán agruparse en expedientes de manera lógica y cronológica, y relacionarse con un mismo asunto, reflejando con exactitud la información contenida en ellos, en los términos que establezca el Consejo Nacional y las disposiciones jurídicas aplicables."</p> | <p>"Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:</p> <p>"...</p> <p>"XXXVI. Sistema Institucional: es el conjunto de registros, procesos, procedimientos, criterios, estructuras, herramientas y funciones que desarrolla cada ente público y sustenta la actividad archivística, de acuerdo con los procesos de gestión documental; ..."</p> |

Razones del disenso

9. Emito mi disenso pues considero que tal porción sí contraviene la ley general, en tanto el artículo 20 de la misma establece que todos los **sujetos obligados** deberán contar con un sistema institucional de archivos, no únicamente los **entes públicos** como lo establece el artículo 3, fracción XXXVI, de la ley impugnada.
10. Dicha razón, me llevó a pronunciarme en contra y por la invalidez de la porción normativa "cada ente público" de la fracción trigésimo sexta del artículo 3 impugnado. Ya que la categoría de "entes públicos" enuncia un ámbito personal distinto al de sujetos obligados, tal como se observa de la definición de la propia Ley General de Archivos:
- "LVI. Sujetos obligados: A cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos; así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como a las



personas físicas o morales que cuenten con archivos privados de interés público; ..."⁴

11. De la definición anterior, se puede apreciar que el Congreso de la Unión, reglamentando un precepto constitucional, pretendió regular no sólo a los entes públicos, sino también a todas las personas que cuenten con archivos de interés público.
12. En ese sentido, me parece que la consecuencia del cambio de definición en la ley local conlleva necesariamente una reducción del "sistema institucional" de archivos y la eliminación de la obligación de los demás poseedores de información relevante de formar parte de dicho sistema, lo cual sería contrario al propósito de la regulación en la materia. Pues este sistema normativo nace de la intención de preservar los documentos relevantes de nuestra identidad nacional y coordinar los esfuerzos en todas las entidades de la República Mexicana.
13. Cuestión que, a mi parecer, debió analizarse dentro de la sentencia y, por tanto, declararse la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada. Pues, en este caso, me parece que el cambio en los términos textuales de la definición sí conlleva un impacto en el entendimiento y aplicación del "sistema institucional".

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 141/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de octubre de 2021 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 6, Tomo I, octubre de 2021, página 5, con número de registro digital: 30177.

VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF Y EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2022 Y SUS ACUMULADAS 45/2022 Y 48/2022.

En sesión de dieciocho de octubre del dos mil veintidós, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de diversos preceptos de las Leyes de Ingresos de diferentes Municipios del Estado de Oaxaca.

⁴ Artículo 4 de la Ley General de Archivos.



En el primer tema de fondo relativo al cobro por servicio de alumbrado público, se declaró la invalidez de artículos que no preveían los elementos del derecho por el servicio de alumbrado público. En el caso particular, los preceptos impugnados se limitaban a señalar que este derecho se recaudaría de conformidad con lo dispuesto en el capítulo I del título tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.¹

Al respecto, el Tribunal Pleno concluyó que los preceptos impugnados de las leyes de ingresos municipales resultaban inconstitucionales, pues al preverse por el Congreso Estatal el cobro del servicio de alumbrado público con base en una cuota establecida directamente sobre el consumo de energía eléctrica en términos de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca, se irrumpía con una competencia exclusiva del Congreso de la Unión para establecer esas contribuciones prevista en el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

¹ La estructura normativa de estos preceptos se limitaba a señalar lo siguiente:

"Artículo [X]. Este derecho se recauda de conformidad con lo establecido en el Capítulo I del Título Tercero de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca."

Los cuales remiten a los artículos 39 a 43 de ese ordenamiento, que establecen lo siguiente:

TÍTULO TERCERO

DE LOS DERECHOS

CAPÍTULO I

ALUMBRADO PÚBLICO

"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."

² **"Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: ...

"XXIX. Para establecer contribuciones: ...

"5o. Especiales sobre:

"a) Energía eléctrica; ..."



Asimismo, en el apartado de efectos de esta sentencia se estableció que las declaratorias de invalidez decretadas surtirían efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la ejecutoria al Congreso del Estado de Oaxaca. Sin que resultara procedente extender los efectos de invalidez a diversas normas, pues no se actualizaban las hipótesis del artículo 41, fracción IV, en relación con el numeral 73, ambos de la ley reglamentaria de la materia,³ al no advertirse alguna norma que dependiera de las invalidadas, estuviera vinculada con los tributos en análisis o contuviera los vicios advertidos en dicha ejecutoria.

Respetuosamente disentimos de este último punto, pues consideramos que debieron invalidarse por extensión los artículos 39 a 43 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.

De acuerdo con la jurisprudencia P./J. 53/2010, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.",⁴ la extensión de efectos de invalidez de una norma respecto a otra puede darse a partir de un criterio sistemático en sentido estricto o de remisión expresa.

Bajo este criterio, se considera que cuando el texto de la norma invalidada remita a otras, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto, y el aplicador deba obtener su contenido a partir de la integración de diversos enunciados normati-

³ **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, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

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

⁴ Cuyo contenido es el siguiente:

"Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior



vos que resulten implicados en la relación sistemática, la invalidez de la norma puede extenderse sistemáticamente por vía de integración del enunciado normativo.

Estimamos que, en el presente caso, se actualizaba ese supuesto, por lo que debió decretarse la invalidez por extensión de los artículos 39 a 43 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca y no limitarse únicamente respecto a las disposiciones relativas al cobro del derecho por alumbrado público en diversos Municipios del Estado de Oaxaca.

Resulta evidente del contenido de la ejecutoria que lo que se analizó materialmente por el Tribunal Pleno fue el contenido de estos artículos, que son los que establecen las características del tributo analizado. Sin embargo, la declaratoria de invalidez determinada por este Tribunal Pleno se limita a una mera remisión legislativa que realizan las leyes de ingresos municipales, lo que carece de efectividad y no garantiza que exista coherencia en el orden normativo local.

Además, dada la existencia y vigencia de las normas que contienen los elementos del derecho de alumbrado público, persiste un riesgo de que este tributo se pueda seguir cobrando en las distintas municipalidades, a pesar de lo resuelto y decidido por este Tribunal Pleno,⁵ en detrimento de la seguridad jurídica de las y los gobernados de esa entidad federativa.

depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma inválida afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; **c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma inválida remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo;** d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

Registro digital: 164820. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564.

⁵ Desde hace mucho tiempo, en algunos criterios esta Suprema Corte ha reconocido que las leyes de ingresos no condicionan la recaudación de un tributo que está en una ley sustantiva o establecen una autorización para su cobro, pues en ocasiones dichos ordenamientos sólo representan una estimativa de lo que el Estado pretende recaudar.

Por ejemplo, véase el siguiente criterio:



Por estas razones y conforme al criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno que reconoce la posibilidad de que se pueda dar una extensión de efectos de invalidez a partir de un criterio sistemático, consideramos que, en este caso, debió decretarse la invalidez por extensión de los artículos 39 a 43 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Oaxaca.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 44/2022 y sus acumuladas 45/2022 y 48/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de septiembre de 2023 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo I, septiembre de 2023, página 402, con número de registro digital: 31784.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 18/2018.

"CONTRIBUCIONES, NO EXISTE INCONVENIENTE CONSTITUCIONAL ALGUNO PARA DECRETAR LAS (IMPUESTOS, DERECHOS O CONTRIBUCIÓN ESPECIAL), QUE DEBA RECAUDARSE EN UN AÑO DETERMINADO AUN SIN ESTAR ENUMERADAS EN LA LEY DE INGRESOS DE ESE AÑO. De acuerdo con nuestro sistema legal, anualmente debe el Congreso decretar las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto del año fiscal siguiente (artículo 65, fracción II, de la Constitución). La forma en que normalmente se decretan tales contribuciones es haciendo en la ley de ingresos respectiva, una simple enumeración de las diversas exacciones que deben cubrirse durante el año, sin especificar, salvo casos excepcionales, ni cuotas, ni formas de constitución del crédito fiscal y sólo estableciendo que las contribuciones enumeradas se causarán y recaudarán conforme a las leyes en vigor. Sin embargo, esto no significa que el Congreso de la Unión tenga dos facultades distintas para expedir, por una parte las leyes específicas impositivas y, por otra, la ley de ingresos, sino que en los términos en que están redactados los textos constitucionales, no hay más que una facultad. Lo que sucede es que el Congreso se vale de un procedimiento práctico para evitarse la tarea de volver a discutir y aprobar toda la legislación fiscal que ha regido en años anteriores y que debe seguir rigiendo en un año determinado, pero si el Congreso considera necesario decretar otro gravamen para cubrir las necesidades previstas por el presupuesto de egresos no es indispensable que se prevea en la ley de ingresos, constitucionalmente hasta que esté en una ley expedida por el Congreso de la Unión, salvo los casos limitativamente señalados en el artículo 131 de la Carta Magna. Por ello no existe inconveniente constitucional para decretar una contribución que deba recaudarse en un año determinado aun sin estar enumerada en la ley de ingresos de ese año. No hay precepto constitucional que se refiera a una 'ley de ingresos' ya que la Constitución sólo se refiere a que los mexicanos están obligados a contribuir a los gastos públicos en la forma proporcional y equitativa que señalan las leyes (en plural) por lo cual ello puede hacerse en uno o varios ordenamientos."

Registro digital: 232193. Séptima Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 199-204, Primera Parte, página 137.



En sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 18/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de distintas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Aguascalientes. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de los diversos preceptos que establecían contribuciones locales por concepto de alumbrado público en razón de que vulneraban atribuciones exclusivas de la Federación. Si bien obligado por la mayoría me pronuncié a favor en el fondo del tema presentado, como manifesté durante la discusión del asunto, no comparto los argumentos ni la conclusión respecto a la legitimación de la parte actora.

Tal y como he sostenido en diversos precedentes de la Segunda Sala,¹ considero que la CNDH no está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en materia tributaria. Además de que el artículo 105 de la Constitución Federal no otorga a la CNDH facultades irrestrictas en la promoción de este medio abstracto de control de constitucionalidad, en el presente caso la parte actora en realidad plantea un conflicto competencial y no una violación a un derecho humano en específico.

Sustento mi postura en los procesos legislativos de la reforma al artículo 105 constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, específicamente en su iniciativa, en la cual se estipuló que mediante las acciones de inconstitucionalidad ciertos actores podrían argumentar "ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes". De lo anterior se desprende que jamás fue la intención del legislador federal que los distintos entes facultados para promover una acción pudieran plantear la posible contradicción entre cualquier tipo de norma de carácter general y la Constitución, sino únicamente respecto a las especificadas para cada autoridad. Ello se ve reflejado en el texto de la fracción II del artículo 105 constitucional, del cual se obtiene que hay nueve entes² facultados para promover acciones de inconstitucionalidad, empero, el pre-

¹ Sostuve este criterio en la acción de inconstitucionalidad 104/2015 y en el recurso de reclamación 19/2018-CA derivado de la acción de inconstitucionalidad 19/2018, ambos resueltos por la Segunda Sala.

² El treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados, el treinta y tres por ciento de la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal, el treinta y tres por ciento de alguna de las Legislaturas Locales, los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, la CNDH, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el fiscal general de la República.



cepto establece claramente bajo qué supuestos puede cada uno de ellos accionar dicho control abstracto de constitucionalidad.

Con base en el precepto bajo estudio, considero que los únicos entes facultados para impugnar cualquier tipo de norma son el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Por su parte, estimo que los organismos constitucionales autónomos, como la CNDH, sólo pueden impugnar cierto tipo de normas cuyo contenido material esté relacionado con su naturaleza. En este sentido, es inexacto sostener, como hace la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal, que la CNDH puede impugnar todo tipo de normas fiscales que estime contrarias a la Constitución.

Por otro lado, considero que en atención a la cuestión efectivamente planteada, el asunto también debió haberse estimado como improcedente. La CNDH no argumentó en realidad la vulneración a un derecho humano *per se*, sino que más bien evidenció un conflicto competencial entre los diversos Municipios del Estado de Aguascalientes y el Congreso de la Unión. En su concepto de invalidez, la CNDH solicitó el análisis de la base de una serie de impuestos municipales que tasaban el alumbrado público (disfrazados como "derechos"), por considerar que los mismos invadían la competencia exclusiva en la materia del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73 constitucional. Por consiguiente, en vista de que la CNDH abogó por un tema que no guarda relación alguna con su naturaleza como ente garante de derechos humanos, el asunto debió declararse como improcedente.

Finalmente, estimo que no es posible considerar a la obligación de los mexicanos de contribuir proporcional y equitativamente a los gastos públicos como un derecho humano, ya que de hacerlo se vulneraría constantemente el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, cada vez que se incrementara el porcentaje de pago de un impuesto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 18/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo I, junio de 2019, página 207, con número de registro digital: 28744.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 27/2018.



En sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, la mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 27/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de distintas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Zacatecas. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de los diversos preceptos que establecían contribuciones locales por concepto de alumbrado público en razón de que vulneraban atribuciones exclusivas de la Federación. Si bien obligado por la mayoría me pronuncié a favor en el fondo del tema presentado, como manifesté durante la discusión del asunto, no comparto los argumentos ni la conclusión respecto a la legitimación de la parte actora.

Tal y como he sostenido en diversos precedentes de la Segunda Sala,¹ considero que la CNDH no está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en materia tributaria. Además de que el artículo 105 de la Constitución Federal no otorga a la CNDH facultades irrestrictas en la promoción de este medio abstracto de control de constitucionalidad, en el presente caso la parte actora en realidad plantea un conflicto competencial y no una violación a un derecho humano en específico.

Sustento mi postura en los procesos legislativos de la reforma al artículo 105 constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, específicamente en su iniciativa, en la cual se estipuló que mediante las acciones de inconstitucionalidad ciertos actores podrían argumentar "ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes". De lo anterior se desprende que jamás fue la intención del legislador federal que los distintos entes facultados para promover una acción pudieran plantear la posible contradicción entre cualquier tipo de norma de carácter general y la Constitución, sino únicamente respecto a las especificadas para cada autoridad. Ello se ve reflejado en el texto de la fracción II del artículo 105 constitucional, del cual se obtiene que hay nueve entes² facultados para promover acciones de inconstitucionalidad, empero, el pre-

¹ Sostuve este criterio en la acción de inconstitucionalidad 104/2015 y en el recurso de reclamación 19/2018-CA derivado de la acción de inconstitucionalidad 19/2018, ambos resueltos por la Segunda Sala.

² El treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados, el treinta y tres por ciento de la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal, el treinta y tres por ciento de alguna de las Legislaturas Locales, los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, la CNDH, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el fiscal general de la República.



cepto establece claramente bajo qué supuestos puede cada uno de ellos accionar dicho control abstracto de constitucionalidad.

Con base en el precepto bajo estudio, considero que los únicos entes facultados para impugnar cualquier tipo de norma son el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Por su parte, estimo que los organismos constitucionales autónomos, como la CNDH, sólo pueden impugnar cierto tipo de normas cuyo contenido material esté relacionado con su naturaleza. En este sentido, es inexacto sostener, como hace la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal, que la CNDH puede impugnar todo tipo de normas fiscales que estime contrarias a la Constitución.

Por otro lado, considero que en atención a la cuestión efectivamente planteada, el asunto también debió haberse estimado como improcedente. La CNDH no argumentó en realidad la vulneración a un derecho humano *per se*, sino que más bien evidenció un conflicto competencial entre los diversos Municipios del Estado de Zacatecas y el Congreso de la Unión. En su concepto de invalidez, la CNDH solicitó el análisis de la base de una serie de impuestos municipales que tasaban el alumbrado público (disfrazados como "derechos"), por considerar que los mismos invadían la competencia exclusiva en la materia del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73 constitucional. Por consiguiente, en vista de que la CNDH abogó por un tema que no guarda relación alguna con su naturaleza como ente garante de derechos humanos, el asunto debió declararse como improcedente.

Finalmente, estimo que no es posible considerar a la obligación de los mexicanos de contribuir proporcional y equitativamente a los gastos públicos como un derecho humano, ya que de hacerlo se vulneraría constantemente el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, cada vez que se incrementara el porcentaje de pago de un impuesto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 27/2018, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de junio de 2019 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 67, Tomo I, junio de 2019, página 244, con número de registro digital: 28745.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 20/2019.



En sesión del veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de diez votos el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 20/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en contra de distintas Leyes de Ingresos Municipales del Estado de Tlaxcala. El Tribunal Pleno declaró la invalidez de los diversos preceptos que por un lado, establecían contribuciones locales por concepto de alumbrado público en razón de que vulneraban atribuciones exclusivas de la Federación y, por otro, preveían cuotas para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Si bien obligado por la mayoría me pronuncié a favor en el fondo del tema presentado, como manifesté durante la discusión del asunto, no comparto los argumentos ni la conclusión respecto a la legitimación de la parte actora.

Tal como he sostenido en diversos precedentes tanto del Pleno como de la Segunda Sala,¹ considero que la CNDH no está legitimada para promover acciones de inconstitucionalidad en materia tributaria. Además de que el artículo 105 de la Constitución Federal no otorga a la CNDH facultades irrestrictas en la promoción de este medio abstracto de control de constitucionalidad, en el presente caso la parte actora en realidad plantea un conflicto competencial y no una violación a un derecho humano en específico.

Sustento mi postura en los procesos legislativos de la reforma al artículo 105 constitucional de treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, específicamente en su iniciativa, en la cual se estipuló que mediante las acciones de inconstitucionalidad ciertos actores podrían argumentar "ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus atribuciones, la inconstitucionalidad de leyes." De lo anterior se desprende que jamás fue la intención del legislador federal que los distintos entes facultados para promover una acción pudieran plantear la posible contradicción entre cualquier tipo de norma de carácter general y la Constitución, sino únicamente respecto a las especificadas para cada autoridad. Ello se ve reflejado en el texto de la fracción II del artículo 105 constitucional, del cual se obtiene que hay nueve entes² facultados para promover acciones de inconstitucionalidad, empero,

¹ Sostuve este criterio en las acciones de inconstitucionalidad 104/2015 resuelta por la Segunda Sala en sesión del dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis y 18/2018 resuelta por el Pleno en sesión del cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, así como en el recurso de reclamación 19/2018-CA derivado de la acción de inconstitucionalidad 19/2018, resuelto por la Segunda Sala en sesión del dieciocho de abril de dos mil dieciocho.

² El treinta y tres por ciento de la Cámara de Diputados, el treinta y tres por ciento de la Cámara de Senadores, el Ejecutivo Federal, el treinta y tres por ciento de alguna de las Legislaturas locales, los



el precepto establece claramente bajo qué supuestos puede cada uno de ellos accionar dicho control abstracto de constitucionalidad.

Con base en el precepto bajo estudio, considero que los únicos entes facultados para impugnar cualquier tipo de norma son el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Por su parte, estimo que los organismos constitucionales autónomos, como la CNDH, sólo pueden impugnar cierto tipo de normas cuyo contenido material esté relacionado con su naturaleza. En este sentido, es inexacto sostener, como hace la mayoría del Pleno de este Alto Tribunal, que la CNDH puede impugnar todo tipo de normas fiscales que estime contrarias a la Constitución.

Por otro lado, considero que en atención a la cuestión efectivamente planteada, el asunto también debió haberse estimado como improcedente. La CNDH no argumentó en realidad la vulneración a un derecho humano *per se*, sino que más bien evidenció un conflicto competencial entre los diversos Municipios del Estado de Tlaxcala y el Congreso de la Unión. En su concepto de invalidez, la CNDH solicitó el análisis de la base de una serie de impuestos municipales que tasaban el alumbrado público (disfrazados como "derechos"), por considerar que los mismos invadían la competencia exclusiva en la materia del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73 constitucional. Por consiguiente, en vista de que la CNDH abogó por un tema que no guarda relación alguna con su naturaleza como ente garante de derechos humanos, el asunto debió declararse como improcedente.

Finalmente, estimo que no es posible considerar a la obligación de los mexicanos de contribuir proporcional y equitativamente a los gastos públicos como un derecho humano, ya que de hacerlo se vulneraría constantemente el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad, cada vez que se incrementara el porcentaje de pago de un impuesto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 20/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de agosto de 2021 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 2268, con número de registro digital: 30037.

partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, la CNDH, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y el Fiscal General de la República.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 165/2020 Y SUS ACUMULADAS 166/2020 Y 234/2020.

En sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad indicada al rubro y sus acumuladas, en las cuales se determinó invalidar los artículos 13, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como el tercero transitorio del decreto de reformas de primero de julio de dos mil veinte.¹ El tribunal consideró –en esencia– que el decreto

¹ **"Artículo 13.** Los partidos políticos son entidades de interés público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. ...

"VIII. La ley fijará las reglas para las precampañas y campañas electorales de los partidos políticos, así como las sanciones para quienes las infrinjan.

"La duración de las campañas electorales cuando se elija gobernador será de noventa días, y cuando sólo se elijan diputados locales y Ayuntamientos será de sesenta días.

"Los plazos señalados en el párrafo anterior podrán reducirse hasta en 30 días, en los casos de riesgo a la salud pública o la seguridad de la población con motivo de desastres naturales, mediante la aprobación de las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso del Estado, en términos de lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"..."

"TERCERO. Por única ocasión y por una cuestión extraordinaria, con motivo de la contingencia sanitaria ocasionada por la enfermedad COVID-19, el siguiente proceso electoral en el que se elegirán diputados locales y municipales, cuya jornada electoral será el primer domingo de junio de 2021, iniciará en la primera semana del mes de enero de ese año. Asimismo, las campañas electorales para diputados locales y municipales tendrán una duración máxima de 30 días. El Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco deberá aprobar el calendario integral del proceso electoral, cuando menos 30 días antes del inicio del proceso electoral, en lo relativo a las fechas para el proceso previstas por los artículos 156, 157, 183, 184, 213, 214, 229, 232 y 240, y demás aplicables del Código Electoral del Estado de Jalisco en cuanto a lo siguiente:

- "1. Fecha de expedición de la convocatoria para consejeros distritales y municipales electorales.
- "2. Fecha de instalación e inicio de funciones de los consejos distritales y municipales electorales.
- "3. Fecha para el registro de métodos de selección de candidatos de los partidos políticos.
- "4. Fecha para el registro de convenios de coalición de los partidos políticos.
- "5. Fecha para registro de plataforma de los partidos políticos.
- "6. Fecha de inicio de los procesos internos para selección de candidatos de los partidos políticos.
- "7. Plazos para el registro interno de precandidatos en los partidos políticos.
- "8. Fecha de inicio de las precampañas.



impugnado es contrario a los artículos 41, párrafo tercero, base V, apartado C, párrafo primero, punto 3, y 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal, al permitir que el Congreso del Estado de Jalisco se otorgue facultades que corresponden a los órganos electorales autónomos relacionadas con la posibilidad de ajustar el calendario electoral cuando éste ya ha establecido las normas que rigen los procesos electorales en la entidad.

No comparto la conclusión alcanzada por el tribunal en cuanto al vicio de inconstitucionalidad precisado por las siguientes razones.

El Partido Político Somos de Jalisco demandó la inconstitucionalidad del artículo 13, fracción VIII, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, así como del diverso tercero transitorio del decreto de reformas de dicha norma, al estimar que el Congreso Local invadió competencias y atribuciones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco por atribuirse la facultad exclusiva y unilateral para prorrogar el inicio del proceso electoral y para la reducción de plazos de las campañas electorales respecto del proceso electoral 2020-2021.

Por su parte, Morena controversió la constitucionalidad del artículo transitorio señalado, por estimar, entre otras razones, que la reducción de la duración de las campañas electorales municipales y de diputados transgrede diversos principios rectores de la función electoral y que la situación extraordinaria generada por el Covid-19 no supone que las decisiones de las autoridades electorales sean incompatibles con los estándares de legalidad, certeza, confianza, credibilidad y transparencia en la organización de las elecciones, siendo que en el caso no se señalaron con precisión las causas que originaron la modificación de los plazos, el método o el procedimiento.

"9. Plazos para la presentación de las solicitudes de registro de candidatos.

"10. Fecha de inicio de las campañas.

"11. Fecha de emisión de la convocatoria dirigida a los ciudadanos interesados en postularse como candidatos independientes.

"12. Fecha de presentación de la manifestación de la intención de los ciudadanos que pretendan postularse como candidatos independientes.

"13. Fecha para el inicio del acopio de firmas de apoyo ciudadano de candidatos independientes.

"Así mismo deberá emitir la convocatoria respectiva del proceso electoral local ordinario 2021.

"Para tales efectos, se faculta al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco para ajustar los plazos y términos del proceso electoral local ordinario 2021, en relación con los previstos en el Código Electoral del Estado de Jalisco. ..."



La mayoría de los integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluyó la inconstitucionalidad de las normas controvertidas, toda vez que el contenido de las disposiciones impugnadas no supone la creación de una norma que establezca un supuesto general, abstracto y permanente respecto a la fecha de inicio de los procesos electorales o a la duración de las diversas etapas del proceso electoral (específicamente de las campañas electorales), sino el establecimiento de normas de excepción a la regla general de inicio y duración de un específico proceso electoral, por una situación fáctica generada por la pandemia de Covid-19, así como al establecimiento de una facultad del Congreso Local para reducir los plazos de las campañas electorales en caso de riesgo a la salud pública o seguridad de la población con motivo de desastres naturales; además, la función electoral, por definición constitucional, se ha apartado de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, trasladándose a órganos constitucionalmente autónomos y especializados, a fin de garantizar la independencia y no intervención de los Poderes políticos.

El criterio mayoritario expresó que si bien el Poder Legislativo Local es el encargado de establecer las reglas y normas que regirán los procesos electorales –fijando en leyes generales y abstractas la fecha de inicio de los procesos electorales y la duración de las precampañas y campañas–, también es cierto que corresponde a los organismos públicos locales electorales tomar las decisiones relacionadas con las cuestiones fácticas que puedan modificar el contexto real de las entidades federativas antes y durante los procesos electorales, correspondiéndoles determinar los ajustes relativos al inicio, desarrollo y conclusión de esos procesos.

Asimismo, se consideró que con independencia de la situación extraordinaria propiciada por el Covid-19, el Congreso Local no puede atribuirse facultades que corresponden a la autoridad administrativa electoral, pues la especialización y profesionalismo de las autoridades electorales encargadas de la función estatal electoral, les confiere el conocimiento y la pericia necesaria para dictar las normas necesarias para el desarrollo de los procesos electorales en situaciones extraordinarias.

En mi opinión, la potestad para modificar el plazo de inicio del proceso electoral 2020-2021 a causa de la contingencia de salud generada por el Covid-19, y que el proceso electoral en Jalisco sea reducido hasta en 30 días (según lo previsto en las normas impugnadas), corresponde al órgano legislativo local y no así a la autoridad administrativa electoral, por lo que no se transgrede el ámbito competencial del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.



Del análisis integral de la base IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no advierto disposición jurídica alguna que me lleve a concluir que, con la incorporación de dichas modificaciones, se afecte el ámbito de competencia del organismo público local electoral, pues este Tribunal Pleno ha reconocido en diversos precedentes² que las entidades federativas tienen libertad configurativa para regular las fechas y etapas de sus procesos electorales, lo cual indudablemente incluye la potestad de modificar su inicio ante situaciones de emergencia que escapan de lo ordinario, como sucede actualmente con la pandemia de Covid-19.

Tampoco advierto la existencia de norma constitucional o legal que faculte al organismo electoral local a modificar los plazos referidos como consecuencia de alguna situación fáctica excepcional, lo cual conduce a estimar que no se trata de una facultad asignada constitucional o legalmente a la autoridad electoral.

Incluso, estimo que la facultad conferida al Congreso Local para reducir los plazos del proceso electoral local está referida a la competencia legislativa que tienen los Congresos y su ejercicio está limitado por el penúltimo párrafo de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ y, porque aun con el ejercicio de dicha facultad, la duración de las campañas se ajusta a los plazos establecidos en el inciso j) de la base IV del artículo 116 de la Constitución Federal (ya que en caso de ejercicio de esta facultad, cuando en el proceso electoral se elija gobernador, la campaña electoral será de 60 días y, cuando únicamente se elijan diputados locales y miembros de los Ayuntamientos será de 30 días).

Aunado a lo anterior, el ejercicio de dicha facultad por parte del Congreso Local en nada contraviene la facultad del organismo electoral local de realizar los ajustes que estime pertinentes derivados del contexto en que se encuentre la entidad en razón de los motivos de su ejercicio, en la medida en que dicha

² Acciones de inconstitucionalidad 32/2014 y su acumulada 33/2014 (resuelta el 22 de septiembre de 2014), 142/2017 (resuelta el 5 de diciembre de 2017), y 128/2020 y sus acumuladas 147/2020, 163/2020 y 228/2020 (resuelta el 7 de septiembre de 2020), por ejemplo.

³ "Artículo 105. ...

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

"Las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales. ..."



modificación únicamente constituye el parámetro respecto del que la autoridad administrativa electoral podrá determinar las medidas concretas que resulten pertinentes para propiciar el correcto desarrollo de las etapas del proceso electoral, dentro del marco legal aplicable, en ejercicio de su facultad de interpretación de las normas electorales. Incluso, el criterio mayoritario me parece está soportado en normas que regulan la facultad de la autoridad administrativa electoral para desarrollar el proceso local, mas no así de normas relacionadas con aspectos regulatorios de ese ente.

Finalmente, respecto a la invalidez del artículo tercero transitorio, estimo que al establecer tal precepto una regla específica creada por única ocasión y por una cuestión extraordinaria aplicable al proceso electoral por iniciar –cambio en la fecha de inicio derivado de la situación sanitaria por la que atraviesa México y el mundo como consecuencia de la pandemia generada por el virus Covid-19–, tampoco interfiere con el funcionamiento competencial del Instituto Electoral Local porque atiende a una situación extraordinaria cuyo ejercicio se agotará en el proceso electoral para el cual fue establecida, no generando consecuencias para ningún otro proceso posterior.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 165/2020 y sus acumuladas 166/2020 y 234/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de noviembre de 2022 a las 10:22 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 19, Tomo I, noviembre de 2022, página 665, con número de registro digital: 31049.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 2022.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 123/2020.

1. En sesión de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia resolvió la acción de inconstitucionalidad 123/2020, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el Decreto Número 265, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de los Derechos Indígenas, ahora Ley de los Derechos de las Personas Indígenas y Afromexicanas en el Estado de Nuevo León.



2. El texto original preveía lo siguiente:

"Artículo 28. El Estado y los Municipios podrán consultar a los indígenas en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen."

3. Derivado de la reforma impugnada, el texto se modificó para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 28. Los indígenas y afromexicanos tienen derecho a la consulta en titularidad colectiva, por lo que deben ser consultados sobre las acciones y medidas que tomen el Estado y/o los Municipios que puedan afectarles positiva o negativamente en sus derechos colectivos.

"El Estado y los Municipios deberán consultar a los indígenas y afromexicanos en la elaboración del Plan Estatal y Planes Municipales de Desarrollo, mediante procedimientos apropiados, de buena fe y en particular a través de organizaciones representativas, y en lo procedente y viable a incorporar las propuestas que realicen."

4. La cuestión constitucional que el Tribunal Pleno tuvo que resolver en este asunto consistió en determinar si el procedimiento legislativo por el que se expidió la ley impugnada cumplió con la obligación de consultar a las personas integrantes de las comunidades originarias prevista en los artículos 1o., párrafo primero y 2o. de la Constitución Federal, así como el 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo respecto a las necesidades e inquietudes dentro de su comunidad.

I. Razones de la mayoría

5. Por unanimidad diez de votos,¹ se consideró que debía invalidarse el decreto materia de impugnación, pues existió un vicio en el proceso legislativo que

¹ Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa apartándose del estándar mínimo, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del estándar mínimo, Piña Hernández con consideraciones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las consideraciones y fundamentos, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 265 por el que se reforma la denominación de la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León.



reformó la Ley de los Derechos Indígenas en el Estado de Nuevo León. En específico, los legisladores omitieron realizar una consulta a los integrantes de las comunidades originarias, lo que contravenía las disposiciones constitucionales en la materia.

6. Finalmente, se determinó que la declaración de inconstitucionalidad surtiría efectos a los doce meses siguientes a partir de que se realizara la notificación de la sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.²

II. Razones de disenso

7. Voté en contra del plazo para el surtimiento de efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad porque me parece erróneo el argumento que lo justifica. La mayoría votó a favor de dicho plazo bajo el argumento de no privar a los pueblos y comunidades indígenas de los posibles efectos benéficos que emanen de las normas declaradas inválidas.
8. Sin embargo, de forma coherente a la manera en que he votado con anterioridad,³ me parece que este argumento es incongruente con el mandato que establece el artículo sexto del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.⁴ Pues la obligación de consultar a las personas de las comunidades originarias deviene de que son ellos mismos los que deben participar en la definición y establecimiento de sus propias necesidades. Por esa razón, considero que, *a priori* y sin consulta, no se puede tomar en cuenta y mucho menos definir de manera objetiva los **posibles efectos benéficos** de la ley tildada de inconvencional. Ya que, ello remarcaría la invisibilidad de las personas integrantes de las comunidades originarias.
9. Por los argumentos anteriores es que emito el presente voto para apartarme de los efectos de la sentencia.

² Se aprobó por mayoría de ocho votos, votamos en contra la señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro González Alcántara Carrancá.

³ Acciones de inconstitucionalidad 68/2018, 1/2017 y 201/2020.

⁴ Artículo 6.

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

"a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; ...

"2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."



Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 123/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de septiembre de 2021 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 152, con número de registro digital: 30087.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 28/2022 Y SU ACUMULADA 36/2022, PROMOVIDAS POR EL PARTIDO UNIDAD DEMOCRÁTICA DE COAHUILA Y EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cuatro de julio de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro y su acumulada, donde se determinó **sobreseer**, al actualizarse el supuesto de improcedencia previsto en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria en la materia.

Lo anterior, toda vez que, en relación con el decreto 193 impugnado, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, erigido como un Tribunal Constitucional, al resolver la acción de inconstitucionalidad local AIL-3/2022, declaró la inconstitucionalidad del referido decreto 193 en su totalidad y, por tanto, lo invalidó y lo dejó sin efectos lisa y llanamente. Por tanto, el presente medio de control constitucional ha dejado de tener efectos.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que si bien voté a favor del sobreseimiento decretado; **no comparto la legitimación del Partido Verde Ecologista de México**, toda vez que promueve la acción de inconstitucionalidad por conducto de un **apoderado legal**.

En efecto, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal¹ y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria,² los partidos

¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

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

"...



políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de normas generales en materia electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales; derivado de lo que el Tribunal Pleno ha sostenido, que debe observarse lo siguiente:

- a) El partido político cuente con registro ante la autoridad electoral correspondiente.
- b) **El instituto accionante promueva por conducto de su dirigencia (nacional o estatal, según sea el caso).**
- c) **Quien suscriba a su nombre y representación cuenta con facultades para ello, y**
- d) Las normas impugnadas sean de naturaleza electoral.

Ahora, los estatutos del Partido Verde Ecologista de México, en lo que interesa, señalan:

"Artículo 10. Las instancias y órganos directivos del partido son:

"I. Asamblea Nacional;

"II. Consejo Político Nacional;

"III. Comité Ejecutivo Nacional;

"IV. Órgano de administración;

"V. Comisión nacional de honor y justicia;

"f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;

"..."

² **"Artículo 62.** ... (Último párrafo) En los términos previstos por el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, **a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda,** a quienes les será aplicable, en lo conducente, lo dispuesto en los dos primeros párrafos del artículo 11 de este mismo ordenamiento."



- "VI. Comisión nacional de procedimientos internos;
- "VII. Comisión Nacional de Transparencia y Acceso a la Información;
- "VIII. Asamblea Estatal o del Distrito Federal;
- "IX. Consejo Político Estatal o del Distrito Federal;
- "X. Comité Ejecutivo Estatal o del Distrito Federal;
- "XI. Comisión Estatal de Honor y Justicia o del Distrito Federal; y,
- "XII. Comités ejecutivos municipales o delegacionales del Distrito Federal; ..."

"**Artículo 22.** Del secretario técnico y el secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional.

"I. Facultades y atribuciones del secretario técnico y secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional:

"...

"g). **Tendrán mancomunadamente, la representación legal del partido frente a terceros, así como ante toda clase de autoridades políticas, administrativas y judiciales, y consecuentemente:**

- "1. Podrán celebrar toda clase de convenios, contratos o cualesquiera otros actos jurídicos tantos civiles, mercantiles, administrativos o de cualquier otra naturaleza;
- "2. Tendrán para estos fines poder general para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, con toda la amplitud a que se refiere el artículo 2554 del Código Civil Federal y de sus correlativos en el Distrito Federal y en los estados de la República Mexicana, igualmente tendrá las facultades especiales a que se refieren los artículos 2582 y 2587 del mismo Código Civil y de sus correlativos de los demás estados de la República Mexicana, así como la facultad para promover el juicio de amparo con la facultad que establece el artículo 27 de la ley de la materia;
- "3. Podrán suscribir con cualquier carácter toda clase de títulos de crédito en los términos de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y,



"4. **Dentro de sus facultades, podrá otorgar poderes generales o especiales, así como revocarlos.**

"...

"h). Nombrar a los representantes del Partido Verde Ecologista de México ante el Instituto Nacional Electoral y ante las demás autoridades electorales federales que así lo requieran, previa aprobación del Consejo Político Nacional;

"i). Nombrar a los funcionarios que permitan un adecuado cumplimiento de los objetivos del Partido, tales como comisionados, voceros, directores etc. y;

"j). Las demás que se deduzcan de las anteriores o le confiera el presente estatuto y, estén de acuerdo con la índole de sus funciones."

De las disposiciones referidas de los Estatutos del Partido Verde Ecologista de México, se advierte que el Comité Ejecutivo Nacional es un órgano de dirección del partido político y que el secretario técnico y secretario ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional, **tendrán mancomunadamente, la representación legal del partido.**

De lo anterior se sigue que, con independencia del poder general para pleitos y cobranzas de ocho de julio de dos mil veinte, mediante el cual la secretaria técnica (Gabriela Aguilar García) y la secretaria ejecutiva (Pilar Guerrero Rubio) del Comité Ejecutivo Nacional del aludido partido, otorgaron al licenciado Raúl Servín Ramírez para ejercitar la acción en representación del Partido Verde Ecologista de México, **quienes tienen la representación legal del citado partido político conforme al artículo 22, inciso g), de sus estatutos son las citadas secretarías.**

Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, establecen que los partidos políticos deben promover la acción de inconstitucionalidad por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, por lo que, es de concluirse que en el caso no se surten tales extremos, toda vez que quien suscribe la demanda no es integrante del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Verde Ecologista de México y no tiene la representación del partido político, dado que **promueve como apoderado** de aquél y del Partido Verde Ecologista de México, siendo que, la representación corresponde –como se dijo– al secretario técnico y al secretario ejecutivo del referido



comité, los que de manera mancomunada debieron ejercer la acción de inconstitucionalidad.

Es importante precisar que el Tribunal Pleno ya ha sostenido que los partidos políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, **pero esto lo deberán hacer por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, de tal manera que, por disposición expresa de la Constitución Federal y de su respectiva ley reglamentaria, no se admite que los partidos políticos puedan ejercer este tipo de acción a través de apoderados.**

Lo anterior ha sido sostenido por este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 67/2000, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS SÓLO PUEDEN EJERCERLA POR CONDUCTO DE SUS DIRIGENCIAS NACIONALES O ESTATALES, SEGÚN CORRESPONDA. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Federal y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria, los partidos políticos pueden ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales, por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales, según corresponda. Ahora bien dada la propia y especial naturaleza del referido medio de control constitucional, que es la única vía para plantear la contradicción que pueda existir entre las leyes electorales y la Constitución, como lo establece el antepenúltimo párrafo de la citada fracción II del artículo 105 de la Carta Magna, cuya finalidad es la de declarar la invalidez de las normas generales que a ella se opongan; y, tomando en cuenta que el tercer párrafo del artículo 102 constitucional establece que el procurador general de la República, intervendrá personalmente en las acciones de inconstitucionalidad, así como también, que los incisos del a) al e) de la ya mencionada fracción II del artículo 105 de la Carta Fundamental, en el caso de los órganos legislativos, dispone que deberán suscribir la demanda, cuando menos, el treinta y tres por ciento de sus integrantes, **se concluye que las partes legitimadas para ejercer el medio de control constitucional de que se trata, deben hacerlo directamente y no por conducto de apoderados,** puesto que **no existe ordenamiento alguno que prevea este supuesto.**"

De todo lo expuesto se concluye que, si en el caso el partido accionante no promovió por conducto de su dirigencia nacional o por parte de quien legalmente la represente en términos de sus estatutos, sino que lo hizo un abogado en su calidad de apoderado, **siendo que, de conformidad con tales estatutos,**



quien tiene la representación es el secretario técnico y el secretario ejecutivo del referido Comité Ejecutivo Nacional, los que deben actuar de manera mancomunada, debe considerarse entonces que quien suscribe la demanda en representación del Partido Verde Ecologista de México carece de legitimación para tal efecto.

Por tanto, desde mi óptica considero que lo procedente era sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 36/2022, promovida por el Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria de la materia, aplicable a las acciones de inconstitucionalidad por remisión expresa del diverso 65, en relación con el numeral 62, último párrafo, del propio ordenamiento y del 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, acorde con el criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 278/2020 y sus acumuladas 279/2020, 280/2020, 281/2020, 282/2020 y 284/2020, resueltas por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, en cuanto al tema de la legitimación de los Partidos Verde Ecologista de México y Encuentro Solidario, quienes promovieron la acción no por conducto de sus dirigencias nacionales, sino que el primero lo hizo por conducto de un apoderado y el segundo, por un representante legal. Donde manifesté que estaba por la falta de legitimación de los Partidos Políticos Verde Ecologista de México y Encuentro Solidario, al considerar que la demanda no había sido promovida por sus dirigencias nacionales, tal como lo señala el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal y también se reitera en el tercer párrafo del diverso 62 de la ley reglamentaria de la materia; así como de conformidad con la referida jurisprudencia P./J. 67/2000, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS PARTIDOS POLÍTICOS SÓLO PUEDEN EJERCERLA POR CONDUCTO DE SUS DIRIGENCIAS NACIONALES O ESTATALES, SEGÚN CORRESPONDA."

Por lo expuesto, es que respetuosamente voté en contra de la legitimación del Partido Verde Ecologista de México, con base en las consideraciones que han quedado precisadas en el presente voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 28/2022 y su acumulada 36/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de septiembre de 2022 a las 10:39 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 17, Tomo I, septiembre de 2022, página 292, con número de registro digital: 30955.



Subsección 5

SENTENCIAS DICTADAS EN DECLARATORIAS GENERALES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL O LA MINISTRA QUE PRESIDE UNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA FORMULAR LA SOLICITUD RESPECTIVA.

II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE AL ESTABLECERSE JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTE OBLIGATORIO EN LA QUE SE DETERMINÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL NO TRIBUTARIA.

III. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA NORMA IMPLICADA FUE REFORMADA O DEROGADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO DESPUÉS DE QUE SE EMITE LA JURISPRUDENCIA RESPECTIVA.

IV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUEDA SIN MATERIA SI LA PORCIÓN NORMATIVA IMPLICADA FUE DEROGADA DESPUÉS DE QUE SE EMITE LA JURISPRUDENCIA RESPECTIVA [ARTÍCULO 6, FRACCIÓN XII, INCISO D), NUMERAL 2), DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE MARZO DE 2017].



DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2022. SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 10 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IVETH LÓPEZ VERGARA.

ÍNDICE TEMÁTICO

| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|------|---------------------|--|-------|
| I. | COMPETENCIA | El Pleno de este Alto Tribunal es competente para conocer del presente asunto. | 2-3 |
| II. | LEGITIMACIÓN | La solicitud proviene de parte legitimada. | 3 |
| III. | PROCEDENCIA | La declaratoria general de inconstitucionalidad es procedente. | 3-4 |
| IV. | ANTECEDENTES | Se relatan los hechos relevantes del caso, específicamente en relación con el precedente de la Segunda Sala que originó la denuncia de declaratoria general de inconstitucionalidad. | 4-6 |
| V. | SIN MATERIA | El veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se deroga el numeral 2), del inciso d), de la fracción XII, del artículo 6 de la Ley de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado"; por lo que la materia de este asunto ha desaparecido. | 6-11 |
| VI. | DECISIÓN | La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia . | 11 |

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **diez de agosto de dos mil veintitrés**.

SENTENCIA

Recaída a la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2022, solicitada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



TRÁMITE

1. **Solicitud.** Mediante escrito presentado el diez de febrero de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, con el carácter de presidenta de la Segunda Sala, informó que se emitió, por unanimidad de cinco votos, el precedente relativo al amparo en revisión 368/2021, en el que se determinó declarar inconstitucional el artículo 6, fracción XII, inciso d), numeral 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado¹ publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete; para los efectos previstos en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. **Admisión.** Por auto de catorce de febrero de dos mil veintidós, el entonces presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la declaratoria general de constitucionalidad 1/2022. Asimismo, ordenó: **1)** con copia autorizada de la resolución dictada en el amparo en revisión 368/2021, notificar al Congreso de la Unión la emisión del citado precedente y **2)** turnar el asunto al Ministro Alberto Pérez Dayán.

3. Mediante proveído presidencial de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el asunto se remitió al Ministro Alberto Pérez Dayán para la elaboración del respectivo proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

4. Este Tribunal Pleno es competente para conocer de esta declaratoria general de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo

¹ "Artículo 6. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

"XII. Familiares derechohabientes a: ...

"d) Los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado.

"Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta ley establece si reúnen los requisitos siguientes: ...

"2) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social; ..."



107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² en relación con los diversos artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo,³ y 10, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁴

² **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquéllas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria. ..."

³ **Artículo 231.** Cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la Sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días.

"Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."

Artículo 232. Cuando el pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno: ...

V. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."



II. LEGITIMACIÓN

5. La declaratoria general de inconstitucionalidad fue formulada por parte legítima, ya que la presentó la Segunda Sala de este Alto Tribunal por conducto de su Ministra presidenta, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 232 de la Ley de Amparo y 24, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.⁵

III. PROCEDENCIA

6. Esta declaratoria general es procedente porque tiene como sustento un precedente emitido por la Segunda Sala en un amparo indirecto en revisión, en cuya ejecutoria se determinó la inconstitucionalidad del artículo 6, fracción XII, inciso d), numeral 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, que prevé diversos requisitos que deben observar los familiares derechohabientes para el acceso a todas las prestaciones que pueden derivar de la relación del trabajador y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

7. Al respecto, debe precisarse que el precepto normativo mencionado no corresponde a la materia tributaria, ya que, en realidad, es parte de la regulación que contiene las exigencias que deben satisfacer los familiares derechohabientes con la finalidad de gozar de las prestaciones derivadas de la relación entre el trabajador y el referido instituto.

IV. ANTECEDENTES

8. Resulta pertinente traer a cuenta los hechos relevantes del caso, y son los siguientes:

a. Una persona solicitó al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado la pensión por ascendencia derivado del fallecimiento

⁵ "Artículo 24. Son atribuciones de las y los presidentes de las Salas: ...

"VII. Ejercer las demás atribuciones que le asigne esta Ley, los reglamentos interiores y los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



de su hijo; sobre lo cual, el encargado de la Subdelegación de Prestaciones Económicas del citado instituto en León, Guanajuato, le negó el otorgamiento, ya que la peticionaria era derechohabiente del Instituto Mexicano del Seguro Social.

b. Con motivo de ese acto de aplicación, la solicitante promovió juicio de amparo indirecto, en el que reclamó el artículo 6, fracción XII, inciso d), numeral 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete que, entre los requisitos que deben observar los ascendientes, como familiares derechohabientes, para acceder a las prestaciones que pueden derivar de la relación del trabajador y dicho instituto, establece el de **no tener por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social.**

c. Del juicio de amparo conoció el Juzgado Cuarto de Distrito en el Estado de Guanajuato, con sede en León. La sentencia que en su momento se emitió fue impugnada mediante recurso de revisión, del que conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Decimosexto Circuito, el cual reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara sobre la constitucionalidad de la norma legal reclamada.

d. El recurso fue radicado en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación bajo el expediente de **amparo en revisión 368/2021** y resuelto por la Segunda Sala por unanimidad de cinco votos⁶ en sesión de diecinueve de enero de dos mil veintidós, en el sentido de **confirmar la sentencia recurrida y otorgar la protección constitucional** bajo las consideraciones torales siguientes:

- El artículo 6, fracción XII, inciso d), numeral 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado viola el principio

⁶ De los Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales, Ortiz Ahlf, Laynez Potisek y Esquivel Mossa.



de seguridad social tutelado en el diverso 123, apartado B, fracción XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fundamentalmente, porque niega el derecho de los ascendientes a recibir la pensión de que se trata (derivada de la muerte, ya sea pensionado o del trabajador en activo), durante el lapso que desempeñe un trabajo remunerado que implique la incorporación al régimen obligatorio de la Ley del Seguro Social por considerarlo incompatible con dicha pensión.

- De acuerdo con lo dispuesto en el precepto reclamado, el desempeño de un trabajo remunerado que conlleve la incorporación al régimen obligatorio de dicha ley es incompatible con la pensión por ascendencia y, por ello, el pago de ésta se suspende de inmediato; circunstancias que dejan de relieve la restricción del goce del derecho constitucional a la seguridad social, consistente en que los beneficiarios del trabajador fallecido tienen derecho a recibir diversas pensiones, entre ellas, la de ascendencia, y seguir desempeñando un empleo remunerado aun cuando esto implique su inscripción en alguna institución de seguridad social (como al Instituto Mexicano del Seguro Social), toda vez que sólo así se protege el bienestar de los beneficiarios del trabajador o pensionado fallecido, en virtud de que conforme a lo establecido en la Carta Magna, las garantías sociales en ningún caso pueden ser objeto de restricción.

- La concesión del amparo sólo implicó reconocer el carácter de derechohabiente a la parte quejosa, pero no la liberaba de la satisfacción de los requisitos que prevé la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para acceder a las distintas prestaciones de seguridad social, incluyendo las pensiones.

e. La ejecutoria de amparo fue notificada a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores, respectivamente, mediante los oficios SGA/FAOT/088/2022 y SGA/FAOT/089/2022, el veintitrés de febrero de dos mil veintidós.

V. SIN MATERIA

8. Resulta innecesario el análisis si se actualizan los supuestos para hacer una declaratoria general de inconstitucionalidad establecidos en los artículos



107, párrafo tercero, fracción II, de la Constitución Federal⁷ y 233⁸ de la Ley de Amparo, dado que la materia de este asunto ha desaparecido.

9. En efecto, de conformidad con el punto quinto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013,⁹ el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad debe declararse sin materia en el caso de que, antes de transcurrir los noventa días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entre en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla.

10. Con base en el contenido esencial de dicha disposición, en la **declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2012**,¹⁰ resuelta el nueve de julio de dos mil trece, este Tribunal Pleno determinó que, en virtud de que la norma conside-

⁷ "Artículo 107. ...

"II. ...

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general por segunda ocasión consecutiva, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los órganos del Poder Judicial de la Federación establezcan jurisprudencia por reiteración en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo notificará a la autoridad emisora. **Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.**

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria. ..."

⁸ "Artículo 233. Los Plenos de Circuito, conforme a los acuerdos generales que emita la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán solicitar a ésta, por mayoría de sus integrantes, que inicie el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad cuando dentro de su circuito se haya emitido jurisprudencia derivada de amparos indirectos en revisión en la que se declare la inconstitucionalidad de una norma general."

⁹ "Quinto. Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo."

¹⁰ 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, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero Dávila, Pérez Dayán y Silva Meza.



rada inconstitucional por la jurisprudencia del Decimosexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (artículo 10, apartado A, fracción XIV, de la Ley de Establecimientos Mercantiles del Distrito Federal), había sido derogada por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el trece de septiembre de dos mil doce, procedía declararla sin materia.

11. Asimismo, en la **declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016**,¹¹ resuelta el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, este Alto Tribunal decidió declararla sin materia porque el precepto declarado inconstitucional mediante jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región (artículo 4 de los Lineamientos para la Recepción, Registro, Control, Resguardo y Seguimiento de las Declaraciones de Situación Patrimonial en el Estado de Michoacán de Ocampo), se había reformado por decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiuno de septiembre de dos mil quince y, por ello, existía un nuevo acto legislativo.

12. De igual forma, la **declaratoria general de inconstitucionalidad 5/2017**,¹² fue fallada por este Tribunal Pleno el ocho de enero de dos mil dieciocho en el sentido de declararla sin materia, ya que se modificaron las normas que habían sido declaradas inconstitucionales por jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículos 87, fracción I y decimoquinto transitorio del Reglamento de la Ley General de Turismo), mediante decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación de dieciséis de agosto de dos mil diecisiete.

13. Cabe precisar que en los precedentes citados este Alto Tribunal estableció que, para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo, deben reunirse dos elementos: **(i)** que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y **(ii)** que con la reforma exista un cambio en el sentido normativo que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto (criterio mate-

¹¹ Por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, con voto en contra de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora Icaza.

¹² Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales, con voto en contra del Ministro Pardo Rebolledo.



rial); de ahí que la modificación debe impactar en el alcance de la disposición legal de que se trate con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

14. Por su parte, al resolver la **declaratoria general de inconstitucionalidad 3/2017**,¹³ el nueve de enero de dos mil diecinueve, este Tribunal Pleno la declaró sin materia, toda vez que la disposición legal declarada inconstitucional por jurisprudencia del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Cuarto Circuito (artículo 147 del Código Civil para el Estado de Nuevo León), fue declarado inválido en la ejecutoria dictada el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve en la acción de inconstitucionalidad 29/2018; por lo que se estimó que no era posible efectuar una declaratoria de inconstitucionalidad respecto de una disposición que ya no forman parte del sistema jurídico mexicano.

15. En el caso, como se relató en el apartado de antecedentes de este fallo, la disposición considerada inconstitucional por la Segunda Sala a través de la ejecutoria dictada en el amparo en revisión 368/2021 –fallado por unanimidad de cinco votos–, es el artículo 6, fracción XII, inciso d), numeral 2), de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; de ahí que éste constituye el objeto de la presente declaración general de inconstitucionalidad, específicamente, en su texto derivado del decreto de expedición de dicha legislación publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de marzo de dos mil siete, que es del tenor literal siguiente:

"Artículo 6. Para los efectos de esta ley, se entenderá por: ...

"XII. Familiares derechohabientes a: ...

"d) Los ascendientes que dependan económicamente del trabajador o pensionado.

"Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta ley establece si reúnen los requisitos siguientes: ...

¹³ Por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea.



"2) Que dichos familiares no tengan por sí mismos derechos propios a los seguros, prestaciones y servicios previstos en esta ley, o a otros similares en materia de servicios de salud, otorgados por cualquier otro instituto de seguridad social; ..."

17. Empero, a pesar de que la ejecutoria en comento fue notificada a ambas Cámaras del Congreso de la Unión, resulta innecesario emitir pronunciamiento sobre la satisfacción de los requisitos para emitir una declaratoria general, puesto que el veinticuatro de marzo de este año fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se deroga el numeral 2), del inciso d), de la fracción XII, del artículo 6 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado", que se reproduce a continuación:

"Artículo único. Se deroga el numeral 2, del inciso d), de la fracción XII, del artículo 6 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para quedar como sigue:

"Artículo 6. Para los efectos de esta ley, se entenderá por:

"I. a XI. ...

"XII. Familiares derechohabientes a:

"a) a c) ...

"d) ...

"Los familiares que se mencionan en esta fracción tendrán el derecho que esta Ley establece si reúnen los requisitos siguientes:

"1) ...

"2) Se deroga.

"XIII. a XXIX. ...

"Transitorio único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



18. A partir de la anterior transcripción se aprecia que subsiste la misma circunstancia que en los precedentes referidos en párrafos precedentes, dado que la porción normativa declarada inconstitucional por la Segunda Sala y, en consecuencia, el requisito que contiene para que los ascendientes derechohabientes accedan a las prestaciones reguladas por la indicada Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya no subsiste en el orden jurídico; lo que pone de manifiesto que no es posible pronunciarse sobre el objeto de esta declaratoria general de inconstitucionalidad.

VI. DECISIÓN

19. En atención a lo expuesto en el apartado que antecede, atendiendo a que no es viable efectuar una declaración respecto de una porción normativa que ya no forma parte del sistema jurídico mexicano, **se impone declarar sin materia** la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado **sin materia**.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados del I al IV relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a la procedencia y a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de diversas consideraciones, Esquivel Mossa con precisiones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández apartándose de diversas



consideraciones, respecto del apartado V, consistente en determinar que este asunto quedó sin materia. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL O LA MINISTRA QUE PRESIDE UNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA FORMULAR LA SOLICITUD RESPECTIVA.

II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUEDA SIN MATERIA SI LA NORMA IMPLICADA FUE REFORMADA ANTES DE QUE SE RESOLVIERA EL ASUNTO QUE DIO LUGAR A LA JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTE OBLIGATORIO (ARTÍCULO 158, FRACCIÓN II, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "... SIEMPRE QUE EL ABORTO SE AUTORICE Y PRACTIQUE DENTRO DE LOS NOVENTA DÍAS A PARTIR DE LA CONCEPCIÓN, Y EL HECHO QUE SE HAYA DENUNCIADO ANTES DE TENERSE CONOCIMIENTO DE ÉSTA. ... BASTARÁ LA COMPROBACIÓN DEL CUERPO DEL DELITO PARA QUE EL MINISTERIO PÚBLICO O EL JUEZ LO AUTORICE", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO).

III. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA NORMA IMPLICADA FUE REFORMADA O DEROGADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO DESPUÉS DE QUE SE EMITE LA JURISPRUDENCIA RESPECTIVA.



IV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUEDA SIN MATERIA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO AUN CUANDO LA REFORMA RESPECTIVA SEA PREVIA A LA EMISIÓN DE LA JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTE OBLIGATORIO.

VI. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA AL ARTÍCULO 158, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 6 DE JULIO DE 2021, CUMPLE CON EL CRITERIO FORMAL DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

VII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA AL ARTÍCULO 158, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE HIDALGO, PUBLICADA EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL 6 DE JULIO DE 2021, POR LA CUAL EL ABORTO NO SERÁ PUNIBLE CUANDO EL EMBARAZO SEA PRODUCTO DE DETERMINADOS DELITOS SIN LIMITANTE O CONDICIONANTE ALGUNA, IMPLICÓ UN CAMBIO DEL SENTIDO NORMATIVO DEL PRECEPTO, POR VIRTUD DEL CUAL HA DESAPARECIDO EL VICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DETECTADO EN LA JURISPRUDENCIA DE LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

VIII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA A LAS NORMAS IMPLICADAS NO PUEDE SER OBJETO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN ESTA VÍA.

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 6/2022. PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 10 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ.



ÍNDICE TEMÁTICO

El veintitrés de febrero de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el **amparo en revisión 45/2018**,¹ en el cual se declaró la inconstitucionalidad del artículo 158, fracción II, en su porción normativa "... siempre que el aborto se autorice y practique dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho que se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta. ... bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice", del Código Penal para el Estado de Hidalgo, quedando de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 158. El aborto no será punible:

"...

"II. Cuando el embarazo sea resultado de hechos denunciados como posiblemente constitutivos del delito de violación o de la conducta típica prevista por el Artículo 182 de este Código, ~~siempre que el aborto se autorice y practique dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta.~~ En tales casos, deberá solicitarlo la mujer, ~~bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice,~~ si aquella fuere de condición económica precaria, los gastos correspondientes serán a cargo del Estado; ..."

La Primera Sala determinó que la porción normativa citada:

- Vulnera el derecho a la salud de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar, pues supone una privación para acceder a servicios de aborto sin riesgo, a consecuencia de una violación sexual;
- Vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, al imponer medidas restrictivas y discriminatorias para que la mujer acceda al aborto, lo que supone un desconocimiento de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad de

¹ Resuelto por la Primera Sala el veintitrés de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá con reserva de voto concurrente, Pardo Rebolledo con reserva de voto concurrente, Piña Hernández con el sentido, contra consideraciones y con reserva de voto concurrente, Gutiérrez Ortiz Mena y Ríos Farjat (ponente).



las mujeres y de las personas con capacidad de gestar, cuyo embarazo no es producto de una decisión libre y consentida, sino del resultado de conductas violentas;

- Implica una barrera injustificada para que las mujeres y las personas con capacidad de gestar accedan a la interrupción del embarazo en casos de violación;

- Genera daños y sufrimientos graves a las mujeres víctimas de violación sexual, ya que extiende los efectos del delito y las obliga a mantener un embarazo no deseado producto de un hecho traumático, lo que constituye una forma de tortura y de malos tratos.

Toda vez que la decisión fue aprobada por unanimidad de cinco votos, estas consideraciones constituyen jurisprudencia, en términos del artículo 223 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.²

| | Apartado | Decisión | Págs. |
|------|---------------------|--|-------|
| I. | COMPETENCIA | El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto. | 7-8 |
| II. | LEGITIMACIÓN | La puesta en conocimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad proviene de parte legítima. | 8-9 |
| III. | ESTUDIO | Existió un cambio de sentido normativo, por lo que este asunto ha quedado sin materia. | 9-16 |
| IV. | DECISIÓN | Único. La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia. | 16 |

² "Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."



Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **diez de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Derivada de la jurisprudencia fijada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el **amparo en revisión 45/2018**, en el que declaró la inconstitucionalidad del artículo 158, fracción II, en su porción normativa "... siempre que el aborto se autorice y practique dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho que se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta. ... bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice", del Código Penal para el Estado de Hidalgo, por considerar que vulnera el derecho a la salud, el derecho a la igualdad y no discriminación y la prohibición de tortura y de malos tratos.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Emisión del precepto impugnado. El veintiuno de abril de dos mil ocho se reformó el artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, para establecer supuestos en los que el aborto no es punible. El precepto se estableció de la siguiente manera:

"**ARTÍCULO 158.** El aborto no será punible: ...

"II. Cuando el embarazo sea resultado de hechos denunciados como posiblemente constitutivos del delito de violación o de la conducta típica prevista por el Artículo 182 de este Código, **siempre que el aborto se autorice y practique dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta.** En tales casos, deberá solicitarlo la mujer, **bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice, si aquella fuere de condición económica precaria**, los gastos correspondientes serán a cargo del Estado; ..."

2. Trámite en la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El veinticinco de octubre de dos mil diecisiete, la Primera Sala decidió reasumir su competen-



cia originaria para conocer del **amparo en revisión 45/2018**,³ promovido por una mujer, en ese entonces adolescente, víctima de violación sexual, y a quien en dos mil quince, la autoridad ministerial le aplicó este precepto, negándole el acceso a la interrupción de su embarazo producto de la violación.

3. Reforma del precepto impugnado. El seis de julio de dos mil veintiuno, durante el trámite del **amparo en revisión 45/2018** ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso del Estado de Hidalgo reformó el artículo 158, fracción II, del Código Penal de esa entidad federativa, para quedar como sigue:

"ARTÍCULO 158. Son excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto: ...

"II. Cuando el embarazo sea resultado de hechos posiblemente constitutivos del delito de violación, **estupro** o de la conducta típica prevista por el artículo 182 de este código, **independientemente de que exista o no, causa penal sobre dichos delitos, previo al aborto. ..."**

4. Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El veintitrés de febrero de dos mil veintidós, la Primera Sala resolvió el **amparo en revisión 45/2018**, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del artículo 158, fracción II, en su porción normativa "... siempre que el aborto se autorice y practique dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho que se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta. ... bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice", del Código Penal para el Estado de Hidalgo, vigente al momento de los hechos en dos mil quince, quedando de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 158. El aborto no será punible: ...

"II. Cuando el embarazo sea resultado de hechos denunciados como posiblemente constitutivos del delito de violación o de la conducta típica prevista por el Artículo 182 de este Código, ~~siempre que el aborto se autorice y practique~~

³ Resuelto por la Primera Sala el veintitrés de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá con reserva de voto concurrente, Pardo Rebolledo con reserva de voto concurrente, Piña Hernández con el sentido, contra consideraciones y con reserva de voto concurrente, Gutiérrez Ortiz Mena y Ríos Farjat (ponente).



dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta. En tales casos, deberá solicitarlo la mujer, bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice; si aquella fuere de condición económica precaria, los gastos correspondientes serán a cargo del Estado; ..."

5. La Primera Sala determinó que la porción normativa citada vulnera el derecho a la salud de las mujeres y personas con capacidad de gestar, pues supone una privación para acceder a servicios de aborto sin riesgo, a consecuencia de una violación sexual. Asimismo, estableció que el precepto vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, al imponer medidas restrictivas y discriminatorias para que la mujer acceda al aborto, lo que supone un desconocimiento de la dignidad humana y del libre desarrollo de la personalidad de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar, cuyo embarazo no es producto de una decisión libre y consentida, sino del resultado de conductas violentas.

6. De igual manera, en dicho asunto, se resolvió que la norma representa una barrera injustificada para que las mujeres y las personas con capacidad de gestar accedan a la interrupción del embarazo en casos de violación sexual, por lo que el precepto genera daños y sufrimientos graves a las mujeres víctimas, ya que extiende los efectos del delito y las obliga a mantener un embarazo no deseado producto de un hecho traumático, lo que constituye una forma de tortura y malos tratos.

7. La decisión fue aprobada por unanimidad de cinco votos, por lo que estas consideraciones constituyen jurisprudencia, en términos del artículo 223 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁴

8. Puesta en conocimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad. Por oficio registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia Común el cinco de julio de dos mil veintidós, la Ministra Ana Margarita

⁴ "Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."



Ríos Farjat, presidenta de la Primera Sala, hizo del conocimiento del Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que la Primera Sala había integrado jurisprudencia en relación con la inconstitucionalidad del artículo 158, fracción II, del Código Civil para el Estado de Hidalgo.

9. Mediante proveído de ocho de julio de dos mil veintidós, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación: (i) registró el asunto bajo el expediente de la **declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2022**; (ii) admitió a trámite la presente declaratoria general de inconstitucionalidad; (iii) turnó el asunto a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución respectivo, por haber sido la ponente en el **amparo en revisión 45/2018**; y (iv) ordenó notificar al Congreso del Estado de Hidalgo la existencia de la jurisprudencia sobre la inconstitucionalidad del artículo 158, fracción II, en su porción normativa "... siempre que el aborto se autorice y practique dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho que se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta. ... bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice", del Código Penal de esa entidad federativa, para los efectos del plazo de noventa días naturales a los que hacen referencia los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵ y 232 de la Ley de Amparo.⁶

⁵ **Artículo 107. ... II. ...** Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. ..."

⁶ **Artículo 232.** Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."



10. Informe del Poder Legislativo de Hidalgo. Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia Común el ocho de agosto de dos mil veintidós, el licenciado Bayron Samuel Pedraza Mallen y la licenciada Zayda Berenice Meneses Meneses, en su carácter de delegados y representantes legales del Poder Legislativo del Estado de Hidalgo, rindieron el informe de dicho Poder, en el que se señaló lo siguiente:

a. El precepto declarado inconstitucional no se encuentra vigente.

En sesión ordinaria del treinta de junio de dos mil veintiuno fue aprobado por el Pleno del Congreso el *Decreto que reforma los artículos 154, 155, 156 y 158 y deroga el artículo 157 del Código Penal para el Estado de Hidalgo; se reforma la denominación del Capítulo XII del Título Tercero y los artículos 97, 98, 99 y 100 y adiciona la fracción III bis del apartado A del artículo 3 y el artículo 5 ter de la Ley de salud para el Estado de Hidalgo.*

b. Mediante esta reforma, se adicionó como excluyente de la responsabilidad penal por el delito de aborto cuando el embarazo sea resultado de hechos posiblemente constitutivos del delito de estupro (además de lo previsto previamente en casos de violación o embarazo no deseado a través de medios clínicos);⁷ se derogó la exigencia de una denuncia penal previa para todos los casos, con lo cual el Poder Legislativo anticipó la necesidad de salvaguardar los derechos de las víctimas y evitar su revictimización al imponer cargas adicionales para la autorización de la interrupción legal del embarazo. Este decreto se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo el seis de julio de dos mil veintiuno.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente declaratoria general de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política del país;⁸ 231 y 232 de la Ley de

⁷ Previstos en los artículos 179 y 182 del Código Penal para el Estado de Hidalgo, respectivamente.

⁸ "Artículo 107. ... II. ... Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de



Amparo⁹ y 10, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;¹⁰ así como en el punto sexto del Acuerdo General Plenario 15/2013,¹¹ publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece.

II. LEGITIMACIÓN

12. La puesta en conocimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad proviene de parte legítima, pues fue hecha por la Ministra presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 232 de la Ley de Amparo;¹² y 24, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹³ en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario 15/2013¹⁴ de este Tribunal Pleno.

cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria. ..."

⁹ **"Artículo 231.** Cuando las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la Sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días.

"Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."

"Artículo 232. Cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual se determine la inconstitucionalidad de la misma norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

¹⁰ **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: ... **V.** De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

¹¹ **"Sexto.** Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes.

¹² *Supra*, nota 9.

¹³ **"Artículo 24.** Son atribuciones de las y los presidentes de las Salas: ... **VII.** Ejercer las demás atribuciones que le asigne esta ley, los reglamentos interiores y los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

¹⁴ **"Tercero.** Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la



III. ESTUDIO

13. Por el sentido del fallo, este Tribunal Pleno considera que resulta innecesario ocuparse del análisis del plazo de noventa días naturales a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política del país.¹⁵

14. Lo anterior, dado que la presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado **sin materia**, debido a que el seis de julio de dos mil veintiuno, previo a que la Primera Sala resolviera el **amparo en revisión 45/2018**, se reformó el artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo, y del decreto correspondiente se observa que se ha eliminado el vicio de inconstitucionalidad decretado, tal como se explica a continuación:

15. De conformidad con el punto quinto del Acuerdo General Plenario 15/2013,¹⁶ el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad debe declararse sin materia en el caso en el que, antes de transcurrir los noventa días contados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entre en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla.

16. En el caso concreto, no fue necesario que se reformara la norma posteriormente a que la Primera Sala lo declarara inconstitucional, porque ya había sido reformada previamente.

Presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda.

"Al referido oficio se acompañará copia certificada de las sentencias respectivas y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales correspondientes."

¹⁵ *Supra*, nota 8.

¹⁶ "Quinto. Si antes de transcurrir los noventa días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación por oficio que se realice a la autoridad emisora de la norma general respectiva, entra en vigor una nueva norma general que a juicio del Tribunal Pleno modifique aquélla, el procedimiento de declaratoria general relativo se deberá declarar sin materia. El Ministro ponente someterá al Pleno el proyecto de resolución respectivo."



17. En efecto, en el **amparo en revisión 45/2018**, la Primera Sala decidió analizar el planteamiento de inconstitucionalidad realizado por la quejosa a pesar de que a la fecha de su resolución (veintitrés de febrero del dos mil veintidós) ya había sido reformado el precepto. Lo anterior debido a que, tal como se precisó en el apartado de procedencia correspondiente, la parte quejosa lo impugnó en su carácter de norma heteroaplicativa,¹⁷ es decir, a partir de su concreción en un acto de aplicación, el cual ocurrió mediante la negativa recaída a su solicitud de interrupción del embarazo dictada por la autoridad ministerial del Estado.

¹⁷ Tesis aislada de la Primera Sala 1a. CCLXXXI/2014 (10a.), de rubro y texto: **"INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UNO U OTRO CASO.** Para determinar cuándo una norma general causa una afectación con su sola entrada en vigor y cuándo se requiere de un acto de aplicación, existe la distinción entre normas heteroaplicativas y autoaplicativas en función de las posibilidades de afectación de una norma general. Desde la Novena Época, el criterio de clasificación de ambos tipos de normas gira alrededor del concepto de 'individualización incondicionada', con el cual se ha entendido la norma autoaplicativa como la que trasciende directamente para afectar la esfera jurídica del quejoso, sin condicionarse a ningún acto. Si su contenido está condicionado, se trata de una norma heteroaplicativa. Así, el criterio de individualización incondicionada es formal, esto es, relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas, pues sin un concepto previo de agravio que tome como base, por ejemplo, al interés jurídico, interés legítimo o interés simple, dicho criterio clasificador no es apto por sí mismo para determinar cuándo una ley genera perjuicios por su sola entrada en vigor o si se requiere de un acto de aplicación. Por tanto, dada su naturaleza formal, el criterio clasificador es adaptable a distintas concepciones de agravio. Así pues, en el contexto de aplicación de las nuevas reglas reguladoras del juicio de amparo se preserva la clasificación de normas autoaplicativas y heteroaplicativas, para determinar la procedencia del juicio de amparo contra leyes, ya que dada su naturaleza formal, es suficiente desvincular el criterio rector –de individualización incondicionada– del concepto de interés jurídico y basarlo en el de interés legítimo. Un concepto de agravio más flexible, como el de interés legítimo, genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas y es directamente proporcional en la ampliación del espacio de leyes autoaplicativas, ya que existen mayores posibilidades lógicas de que una ley genere afectación por su sola entrada en vigor, dado que sólo se requiere constatar una afectación individual o colectiva, calificada, actual, real y jurídicamente relevante, siempre que esté tutelada por el derecho objetivo y, en caso de obtener el amparo, pueda traducirse en un beneficio para el quejoso. No obstante, si se adopta el estándar de interés jurídico que requiere la afectación a un derecho subjetivo y excluye el resto de afectaciones posibles, ello lógicamente generaría una ampliación del ámbito de las leyes heteroaplicativas, pues reduce las posibilidades de afectación directa de esas normas con su mera entrada en vigor y las condiciona a un acto de aplicación que afecte un derecho subjetivo del quejoso. De esta forma, los jueces de amparo deben aplicar el criterio clasificador para determinar la procedencia del juicio constitucional, siempre y cuando hayan precisado previamente si resulta aplicable la noción de interés legítimo o jurídico." Registro digital: 2006963.



18. En ese sentido, por tratarse de una norma vigente al momento de los hechos, la cual le fue aplicada a la quejosa en su perjuicio, se determinó la procedencia del recurso de revisión para analizar su constitucionalidad y el impacto que pudo haber tenido en sus derechos, concluyendo la Sala que dicha porción normativa resultaba inconstitucional. Sin embargo, desde el seis de julio de dos mil veintiuno, el vicio de inconstitucionalidad dejó de existir, ante la reforma realizada por el Congreso Local.

19. Por ende, tomando en cuenta que este Tribunal Pleno ha sostenido que cuando existe un nuevo acto legislativo lo correspondiente es declarar sin materia el procedimiento de declaratoria general de inconstitucionalidad, ésta es la decisión que debe adoptarse en este caso.

20. En efecto, en la **declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2012**,¹⁸ resuelta el nueve de julio de dos mil trece, el Tribunal Pleno determinó que en virtud de que la norma considerada inconstitucional, mediante jurisprudencia del Décimo Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, había sido derogada, procedía declararla sin materia.

21. A su vez, en la **declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2016**,¹⁹ resuelta el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, este Alto Tribunal decidió declararla sin materia, en virtud de que el precepto considerado inconstitucional, mediante jurisprudencia del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, se había reformado y existía un nuevo acto legislativo.

22. En dichos precedentes este Alto Tribunal precisó que para que se pueda hablar de un nuevo acto legislativo, deben reunirse dos elementos: que

¹⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno el nueve de julio de dos mil trece, 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, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero Dávila, Pérez Dayán (ponente) y Silva Meza. Páginas 8 a 9 del engrose.

¹⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno el veintisiete de febrero de dos mil diecisiete, por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz (ponente), Luna Ramos apartándose de consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. Los señores Ministros Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Medina Mora Icaza votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular. El señor Ministro Medina Mora Icaza emitió voto particular. Páginas 8 a 10 del engrose.



se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y (ii) que con la reforma exista un cambio en el sentido normativo que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto (criterio material).

23. En ese sentido, un cambio en el sentido normativo no se daría, 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. Tampoco basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente la norma general. La modificación debe impactar el alcance de ésta con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada.

24. Dicho criterio se reiteró en la **declaratoria general de inconstitucionalidad 5/2017**,²⁰ resuelta en sesión de ocho de enero de dos mil dieciocho, en la que se reformó una norma que había sido declarada inconstitucional, mediante jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte. En este precedente también se consideró que existió un nuevo acto legislativo, pues la reforma al precepto declarado inconstitucional representó un cambio en el sentido normativo.

25. Este Tribunal Pleno no soslaya que en los asuntos anteriormente descritos la reforma se llevó a cabo después de que se emitiera la jurisprudencia respectiva. Sin embargo, se considera que los razonamientos que los sustentan son igualmente aplicables a casos como el presente, en los que la reforma ocurrió previo a la emisión del precedente que generó jurisprudencia, pues finalmente subsiste la misma circunstancia consistente en que la norma declarada inconstitucional ya no existe en el ordenamiento jurídico.

²⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno el ocho de enero de dos mil dieciocho, por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos (ponente) apartándose de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. Páginas 15 a 17 del engrose



26. En este asunto, se tiene que la reforma del seis de julio de dos mil veintiuno cumple con el **criterio formal**, pues fue emitido por autoridad competente (Congreso del Estado de Hidalgo) y publicado en el medio oficial (Periódico Oficial del Estado de Hidalgo).

27. Asimismo, **se cumple con el criterio material**, en el caso existió un cambio de sentido normativo, tal como se advierte de la comparativa del texto del artículo vigente al momento de los hechos (dos mil quince), que fue declarado inconstitucional, en relación con el que se encuentra vigente actualmente:

| Artículo vigente al momento de los hechos en dos mil quince y declarado inconstitucional el veintitrés de febrero de dos mil veintidós | Artículo reformado el seis de julio de dos mil veintiuno y vigente actualmente |
|--|---|
| <p>"ARTÍCULO 158. El aborto no será punible: ...</p> <p>"II. Cuando el embarazo sea resultado de hechos denunciados como posiblemente constitutivos del delito de violación o de la conducta típica prevista por el Artículo 182 de este Código, siempre que el aborto se autorice y practique dentro de los noventa días a partir de la concepción, y el hecho se haya denunciado antes de tenerse conocimiento de ésta. En tales casos, deberá solicitarlo la mujer, bastará la comprobación del cuerpo del delito para que el Ministerio Público o el Juez lo autorice; si aquella fuere de condición económica precaria, los gastos correspondientes serán a cargo del Estado; ..."</p> | <p>"ARTÍCULO 158. Son excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto: ...</p> <p>"II. Cuando el embarazo sea resultado de hechos posiblemente constitutivos del delito de violación, estupro o de la conducta típica prevista por el Artículo 182 de este Código, independientemente de que exista o no, causa penal sobre dichos delitos, previo al aborto. ..."</p> |

28. Como se explicó con anterioridad, el vicio de inconstitucionalidad advertido por la Primera Sala radicó en que el precepto impugnado establecía distintas condicionantes para que las víctimas del delito de violación sexual pudieran acceder a la interrupción del embarazo. Estas condicionantes consistían en: (i) el establecimiento de un plazo para autorizar el aborto en casos de violación; (ii) la exigencia de una denuncia previa y (iii) la autorización por parte del Ministerio Público a partir de la comprobación del cuerpo del delito.



29. Ahora bien, el artículo reformado el seis de julio de dos mil veintiuno no mantiene ninguno de estos elementos. Por el contrario, establece como excluyente de la responsabilidad penal del delito de aborto el supuesto consistente en que la interrupción del embarazo se realice cuando éste sea producto de una violación sexual (además de los casos de estupro y embarazo no deseado a través de medios clínicos), sin limitante o condicionante alguna. Incluso, precisa que es irrelevante si existe o no una causa penal sobre el delito, previo a la práctica del aborto.

30. A juicio de este Alto Tribunal, es claro que en el caso concreto se está frente a un cambio del sentido normativo del precepto, por virtud del cual ha desaparecido el vicio de constitucionalidad detectado en la jurisprudencia de la Primera Sala.

31. Ello, sin hacer posicionamiento alguno sobre la constitucionalidad de la nueva norma, pues el propósito de la declaratoria general de inconstitucionalidad es dotar de efectos generales a la inaplicación de una norma que, por jurisprudencia, se ha declarado inconstitucional, cuando la autoridad emisora sea omisa en reformarla o derogarla dentro del plazo de noventa días. Es decir, la declaratoria general de inconstitucionalidad es una vía que no tiene el alcance de realizar un control constitucional sobre normas nuevas que, en todo caso, tendrían que controvertirse por otros medios, en los plazos debidos.

32. En consecuencia, la presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado **sin materia**, toda vez que, incluso antes de que el artículo 158, fracción II, del Código Penal para el Estado de Hidalgo se declarara inconstitucional por la Primera Sala de esta Suprema Corte, entró en vigor la reforma (seis de julio de dos mil veintiuno), por virtud de la cual existió un cambio de sentido normativo en el citado numeral.

IV. DECISIÓN

33. Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:



ÚNICO.—La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia.

Notifíquese mediante 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:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I y II relativos, respectivamente, a la competencia y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos del 19 al 27, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose de algunas consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán respecto del apartado III, relativo al estudio, consistente en determinar que este asunto quedó sin materia. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra presidenta Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto concurrente.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La tesis aislada 1a. CCLXXXI/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de julio de 2014 a las 8:25 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 148.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL O LA MINISTRA QUE PRESIDE UNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA FORMULAR LA SOLICITUD RESPECTIVA.

II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE AL ESTABLECERSE JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTE OBLIGATORIO EN LA QUE SE DETERMINÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL NO TRIBUTARIA.

III. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN YA DECLARÓ LA INVALIDEZ DEL DECRETO QUE CONTIENE LOS PRECEPTOS IMPLICADOS AL RESOLVER UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (ARTÍCULOS 15, FRACCIONES LIX Y LXI, 216, FRACCIÓN IV, 256, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO, 259, PÁRRAFO SEGUNDO Y 261, PÁRRAFO TERCERO, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "CUYAS RESPUESTAS DEBERÁN ENTREGARSE DENTRO DE LOS PLAZOS PREVISTOS EN EL CÓDIGO DE ÉTICA", DE LA LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, ASÍ COMO EL SEGUNDO TRANSITORIO, Y LA ABROGACIÓN DEL ARTÍCULO 256, FRACCIONES III Y IV, EN SU PORCIÓN NORMATIVA: "QUE SE APORTEN ELEMENTOS PARA DISTINGUIR ENTRE PUBLICIDAD Y EL CONTENIDO DE UN PROGRAMA", DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE DICHA LEY, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE OCTUBRE DE 2017).

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 4/2022. PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 10 DE AGOSTO DE 2023. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LAS MINISTRAS Y DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, YASMÍN ESQUIVEL MOSSA, LORETTA ORTIZ AHLF, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.



PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ.
SECRETARIO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **diez de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Derivada de la jurisprudencia fijada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el **amparo en revisión 1031/2019**,¹ en el que se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 15, fracciones LIX y LXI; 216, fracción IV; 256, párrafos segundo, tercero y cuarto; 259, párrafo segundo, y 261, párrafo tercero, en su porción normativa: "*cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética*", de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como el segundo transitorio; y la abrogación del artículo 256, fracciones III y IV, en su porción normativa: "*que se aporten elementos para distinguir entre publicidad y el contenido de un programa*", del Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de dicha ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

I. TRÁMITE

1. **Solicitud.** Mediante escrito presentado el cinco de julio de dos mil veintidós, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat comunicó al presidente de esta Suprema Corte,² que la Primera Sala había resuelto el

¹ Resuelto en sesión virtual de diecinueve de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y con consideraciones adicionales, y se reservó su derecho a formular voto concurrente, de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente.

² Con fundamento en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, 231 y 232 de la Ley de Amparo, en relación con el punto segundo del Acuerdo General



amparo en revisión 1031/2019, en el que se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 15, fracciones LIX y LXI; 216, fracción IV; 256, párrafos segundo, tercero y cuarto; 259, párrafo segundo; y 261, párrafo tercero, en su porción normativa: "*cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética*", y segundo transitorio; y por la abrogación del artículo 256, fracciones III y IV, en su porción normativa: "*que se aporten elementos para distinguir entre la publicidad y el contenido de un programa*", del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete.

2. **Radicación y admisión.** Por acuerdo de ocho de julio de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación radicó el escrito referido bajo el expediente de declaratoria general de inconstitucionalidad 4/2022.

3. Asimismo, con fundamento en los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, constitucional, y 223 y 232 de la Ley de Amparo, procedió a informar de lo anterior al Congreso de la Unión por conducto de las Cámaras de Senadores y Diputados, como autoridad emisora de las normas declaradas inconstitucionales, adjuntándole copia de la citada resolución para los efectos del plazo de noventa días naturales a que se refieren los preceptos citados.

4. En la misma tesitura, ordenó notificar a las Cámaras del Congreso de la Unión con copia certificada de la resolución dictada en el *amparo en revisión 1031/2019*, y turnó el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, al haber sido el ponente en el amparo en revisión de mérito.

II. CONSIDERACIONES

5. **Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta declaratoria general de inconstitu-

Plenario Número 1/2021 de ocho de abril de dos mil veintiuno, por el que se determina el inicio de la Undécima Época del *Semanario Judicial de la Federación* y se establecen sus bases.



cionalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ en relación con los artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo,⁴ 10, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ y en el punto sexto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013,⁶ publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece.

³ "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 los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o **la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes**, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria."

⁴ "**Artículo 231.** Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días.

"Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."

"**Artículo 232.** Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos. Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

⁵ "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno: ...

"V. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁶ "**Sexto.** Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro ponente deberá remitir a la Secretaría



6. **Legitimación.** La declaratoria general de inconstitucionalidad fue formulada por parte legítima, pues la presentó la otrora presidenta de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 232 de la Ley de Amparo y 24, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 15/2013.

7. **Procedencia.** La declaratoria general de inconstitucionalidad es procedente porque tiene como sustento una jurisprudencia por precedente único derivada del **amparo en revisión 1031/2019**,⁷ en el que se declaró la inconstitucionalidad de los artículos 15, fracciones LIX y LXI; 216, fracción IV; 256, párrafos segundo, tercero y cuarto; 259, párrafo segundo, y 261, párrafo tercero, en su porción normativa: "*cuyas respuestas deberán entregarse dentro de los plazos previstos en el Código de Ética*", de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, así como el segundo transitorio; y la abrogación del artículo 256, fracciones III y IV, en su porción normativa: "*que se aporten elementos para distinguir entre publicidad y el contenido de un programa*", en términos de lo previsto en los artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo.

8. **Estudio.** Por el sentido del fallo, resulta innecesario que este Tribunal Pleno se ocupe del análisis de la legitimación, así como del plazo de noventa días naturales a que se refiere el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

9. Lo anterior puesto que la presente declaratoria ha quedado **sin materia**, debido a que el día veintinueve de agosto del dos mil veintidós este Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad *150/2017 y su acumulada*

General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes."

⁷ Resuelto en sesión virtual de diecinueve de enero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y con consideraciones adicionales, y se reservó su derecho a formular voto concurrente, de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente.



153/2017,⁸ en la cual se declaró la invalidez constitucional del "*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de octubre de 2017*".

10. Como se hizo referencia previamente, la presente declaratoria general de inconstitucionalidad se admitió a trámite derivado de que la –entonces– presidenta de la Primera Sala de este Alto Tribunal consideró que el *amparo en revisión 1031/2019*, integraba jurisprudencia por precedente único en la que se declaró la invalidez constitucional de diversas disposiciones del decreto multicitado, así como la inconstitucionalidad de dos derogaciones normativas realizadas sobre el mismo.

11. A pesar de que esa situación fue notificada al Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno encuentra innecesario emitir pronunciamiento sobre si se actualizaron los supuestos a que se refiere el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Federal, así como el artículo 232 de la Ley de Amparo.

12. Ello frente a la imposibilidad jurídica de emitir la declaratoria general de inconstitucionalidad, toda vez que la acción de inconstitucionalidad referida se resolvió al tenor de los puntos resolutivos siguientes:

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día veintinueve de agosto de dos mil veintidós. En particular, 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, Ortiz Ahlf apartándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando sexto, relativo a las violaciones de carácter formal en el proceso legislativo del decreto impugnado, consistente en declarar la invalidez del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.



"**PRIMERO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 153/2017, formulada por el Partido de la Revolución Democrática, como se precisa en el considerando tercero de esta decisión.

"**SEGUNDO.** Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 150/2017, promovida por diversos senadores integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la Unión.

"**TERCERO. Se declara la invalidez del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso de la Unión, de conformidad con los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.**"⁹

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

13. Con la transcripción previa se corrobora que el decreto objeto de análisis en este asunto fue declarado inválido por este Tribunal Pleno al resolver un medio de control de constitucionalidad diverso. Por ende, es claramente imposible efectuar una declaratoria general de inconstitucionalidad respecto de normas que han dejado de formar parte del sistema jurídico mexicano.

14. Con base en los razonamientos expuestos, corresponde a este Tribunal Pleno **dejar sin materia** la presente declaratoria general de inconstitucionalidad. En los mismos términos se resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 3/2017.¹⁰

⁹ Énfasis añadido.

¹⁰ Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al día nueve de enero de dos mil veinte, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea.



Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

ÚNICO.—La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado **sin materia**.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto totalmente concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La ejecutoria dictada en el amparo en revisión 1031/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de mayo de 2022 a las 10:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 73, Tomo III, mayo de 2022, página 2440, con número de registro digital: 30579.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA SU PROCEDENCIA, SÓLO ES NECESARIA UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR ALGUNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZADA POR CUATRO VOTOS DE SUS INTEGRANTES.



II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL O LA MINISTRA QUE PRESIDE UNA DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA FORMULAR LA SOLICITUD RESPECTIVA.

III. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 24 DE MARZO DE 2023, DEL DECRETO POR EL QUE SE DEROGA EL ARTÍCULO 132, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, CUMPLE CON EL SENTIDO FORMAL DE UNA REFORMA, PUES FUE EMITIDO POR AUTORIDAD COMPETENTE Y PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

IV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROBLEMA DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 132, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, CONFORME AL CUAL NO TENDRÁ DERECHO A LA PENSIÓN POR VIUDEZ LA PERSONA QUE HUBIESE CONTRAÍDO MATRIMONIO CON EL ASEGURADO MAYOR DE CINCUENTA Y CINCO AÑOS, A MENOS QUE A LA FECHA DE LA MUERTE DEL ASEGURADO HUBIERA TRANSCURRIDO UN AÑO DESDE LA CELEBRACIÓN DEL ENLACE, SE SUPERA CON LA SUPRESIÓN DE LA PORCIÓN NORMATIVA EN LA QUE SUBSISTE LA PROHIBICIÓN EN CUESTIÓN.

V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUEDA SIN MATERIA SI LA NORMA DECLARADA INCONSTITUCIONAL EN EL PRECEDENTE RESPECTIVO FUE DEROGADA (ARTÍCULO 132, FRACCIÓN II, DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL).

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 2/2021.
SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 3 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JOZUÉ TONATIUH ROMERO MENDOZA.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **tres de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:



DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

En sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, en el amparo en revisión 320/2021, se determinó la inconstitucionalidad del artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social, por violación a lo dispuesto en los numerales 1o., 4o. y 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por ello, con fundamento en los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución, así como 223 y 232 de la Ley de Amparo,¹ se procede a su análisis.

I. TRÁMITE

1. Solicitud. Mediante oficio presentado el cuatro de noviembre de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual se registró con el folio **017394**, la Ministra Yasmín Esquivel Mossa comunicó al presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, que la Segunda Sala había resuelto el amparo en revisión 320/2021 en el que se declaró la inconstitucionalidad del artículo **132, fracción II, de la Ley del Seguro Social**, para los efectos del plazo de noventa días

¹ "Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

"Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."



a que se refieren los artículos 107, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² y 232 de la Ley de Amparo.

2. Radicación y requerimiento. Por acuerdo de cinco de noviembre de dos mil veintiuno el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, radicó el oficio con el número de declaratoria general de inconstitucionalidad 2/2021 y ordenó enviar a las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión, copia certificada de la resolución dictada en el **amparo en revisión 320/2021**, en el que se declaró la inconstitucionalidad del artículo **132, fracción II, de la Ley del Seguro Social**, para los efectos del plazo de noventa días a que se refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 232 de la Ley de Amparo; 10, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³ y 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴

² "Art. 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. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria."

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

"...

"V. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁴ "**Artículo 81.** Los asuntos de la competencia del Pleno se turnarán por su Presidente entre los demás Ministros, por conducto de la Subsecretaría General, siguiendo rigurosamente el orden de su designación y el cronológico de presentación de cada tipo de expedientes que se encuentren en



II. CONSIDERACIONES

3. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución General de la República en relación con los artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo,⁵ 10, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y con el punto sexto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013,⁶ publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece.

4. Estas consideraciones son obligatorias, al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

condiciones de ser enviados a una ponencia, tanto para formular proyecto de resolución como para instruir el procedimiento. El presidente de cada Sala distribuirá de igual forma los asuntos que le correspondan entre todos sus integrantes."

⁵ "Artículo 231. Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días.

"Lo dispuesto en el presente capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."

"Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

⁶ "**Sexto.** Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro Ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes."



5. Procedencia. La declaratoria general de inconstitucionalidad es procedente porque tiene como sustento un criterio emitido por la Segunda Sala de este Máximo Tribunal en un amparo en revisión, en el que determinó la inconstitucionalidad del artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social por violación a lo dispuesto en los numerales 1o., 4o. y 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en términos del artículo 223⁷ de la Ley de Amparo, es obligatorio para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, al ser aprobado por unanimidad de votos.

6. Lo anterior es así, pues no obstante que el artículo 232 de la Ley de Amparo⁸ establece que cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, que para la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad se necesitaba de la emisión de una jurisprudencia derivada de juicios de amparo en revisión.

⁷ "Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

⁸ "Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."



7. Sin embargo, es necesario indicar que tal precepto legal debe ser interpretado con los diversos 107, fracción II,⁹ de la Constitución General de la República, así como 223 y 224¹⁰ de la Ley de Amparo.

8. En efecto, la norma constitucional en comento indica que, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes determine la inconstitucionalidad de una norma general, su presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de noventa días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

⁹ "Art. 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. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria.

"Lo dispuesto en los dos párrafos anteriores no será aplicable a normas generales en materia tributaria."

¹⁰ "Artículo 223. Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."

"Artículo 224. La jurisprudencia por reiteración se establece por los tribunales colegiados de circuito cuando sustenten, por unanimidad, un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias."



9. Mientras que la primera norma legal prevé que las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de cuatro votos. En el segundo, refiere que la jurisprudencia por reiteración se establece por los Tribunales Colegiados de Circuito cuando sustenten, por unanimidad, un mismo criterio en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario. Las cuestiones de hecho o de derecho que no sean necesarias para justificar la decisión no serán obligatorias.

10. Ahora bien, de acuerdo a la exposición de motivos del proyecto de decreto por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, de la Ley Federal de Defensoría Pública, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles, presentada el doce de marzo de dos mil veintiuno se advierte, que en relación con el sistema de precedentes previsto en los artículos anteriores, se justificó de la forma siguiente:

"De conformidad con lo previsto en la legislación vigente, es requisito que la Suprema Corte de Justicia de la Nación reiterare sus criterios en cinco ocasiones a fin de que éstos no sean obligatorios. Esto genera que muchas de sus sentencias no tengan el impacto que deben tener, asimismo obliga a los quejosos a litigar ante las instancias más altas para ver sus derechos protegidos. En ese sentido, así como en concordancia con la reforma constitucional en materia del poder judicial, se propone que la Suprema Corte de Justicia de la Nación avance a un sistema de precedentes en el que las razones que justifiquen todas sus sentencias, con una votación calificada, formen jurisprudencia de carácter obligatorio para todos los órganos jurisdiccionales del país. Con lo anterior, se for-



talecen las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que todos los justiciables puedan exigir su cumplimiento y de esta manera se protejan de manera más eficiente y expedita los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos. De igual forma, se evitará que las Ministras y los Ministros tengan que discutir varias veces el mismo asunto y puedan enfocarse en seguir fortaleciendo y precisando su doctrina constitucional."

11. Así, se creó el sistema de precedentes, en cual basta con una sola resolución de las Salas del Máximo Tribunal, autorizada por cuatro votos, para que dicho criterio sea obligatorio para todas las autoridades del país, tan es así, que el sistema de formación de jurisprudencia por reiteración de criterio, actualmente sólo es para los Tribunales Colegiados de Circuito en términos del artículo 224 de la Ley de Amparo.

12. Por tanto, para la declaratoria general de inconstitucionalidad prevista en el artículo 232 de la Ley de Amparo, sólo es necesaria una resolución emitida por alguna de las Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, autorizada por cuatro votos de sus integrantes, para que la misma sea obligatoria y sustente la procedencia de la declaratoria general de inconstitucionalidad, como ocurre en el presente caso, debido a que la presente declaratoria deriva de una resolución emitida en un amparo en revisión del conocimiento de la Segunda Sala de este Máximo Tribunal que fue aprobado por unanimidad de cinco votos.

13. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

14. Legitimación. La declaratoria general de inconstitucionalidad fue formulada por parte legítima, pues la presentó la Ministra presidenta de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 232 de la Ley de Amparo y 25, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 15/2013.



15. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

16. Antecedentes del amparo en revisión 320/2021. Como antecedentes destacan los siguientes:

17. Hechos. En el año dos mil diecisiete Jorge Enrique Pimentel García y Miriam de Lourdes García Chávez, iniciaron una relación de unión libre (concubinato), como si fueran esposos y con domicilio en el Municipio de Zapopan, Jalisco. Pero fue hasta el nueve de diciembre de dos mil diecisiete que contrajeron matrimonio civil.

18. El uno de julio de dos mil dieciocho, falleció Jorge Enrique Pimentel García.

19. El ocho de agosto de dos mil dieciocho, Miriam de Lourdes García Chávez, presentó ante la Subdelegación 38 del Instituto Mexicano del Seguro Social, con sede en Guadalajara, Jalisco, solicitud de pensión por viudez en su carácter de cónyuge de Jorge Enrique Pimentel García, en el que adujo que dicha persona tenía asignado el número de seguridad social **4975 56 1497 8**.

20. A tal petición recayó el oficio **1438673310/1560/2018** de veintiocho de agosto de dos mil dieciocho, signado por el encargado del Departamento de Pensiones Subdelegación Hidalgo, con sede en Guadalajara, Jalisco, en el que declaró improcedente el trámite y negó la pensión por lo siguiente:

"... Se le informa que en base al artículo 132 no se tendrá derecho a pensión de viudez, fracción II, cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado, después de haber cumplido éste los 55 años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido 1 año desde la celebración del enlace; las limitaciones que establece este artículo no regirán cuando al morir el asegurado o pen-



sionado la viuda compruebe haber tenido hijos con él, o en su caso, compruebe la relación de concubinato mediante la testimonial de concubinato por autoridad judicial. ... Se notifica al interesado que sus derechos quedan a salvo para poder volver a presentar la solicitud, una vez cumplidos todos y cada uno de los requisitos establecidos por los servicios de prestaciones económicas del Instituto Mexicano del Seguro Social."

21. Juicio de amparo indirecto. Mediante escrito presentado el treinta de octubre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con sede en Zapopan, Jalisco, Miriam de Lourdes García Chávez, por propio derecho, promovió juicio de amparo indirecto en contra de la discusión, promulgación, refrendo, orden de publicación y publicación del artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social, con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en el oficio 1438673310/1560/2018 de veintiocho de agosto de dos mil dieciocho, que estimó violatorios de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 1o., 4o. y 123, inciso A), fracción XXIX, de la Constitución General de la República.

22. La demanda se radicó en el Juzgado Sexto de Distrito en Materias Administrativa y de Trabajo en el Estado de Jalisco, el que por acuerdo de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, admitió a trámite la demanda, la registró con el número 3193/2018 y requirió a las autoridades responsables a fin de que rindieran su informe justificado.

23. Mediante oficio 20/2019 de ocho de marzo de dos mil diecinueve, el Juez Sexto de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, ordenó enviar los autos al Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, para el dictado de la sentencia correspondiente, lo que motivó la formación del cuaderno auxiliar 121/2019.

24. El Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, dictó sentencia el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve en la que sobreseyó en el juicio de amparo.



25. Recurso de revisión. Inconforme con la sentencia, la quejosa interpuso recurso de revisión del cual correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito; el Magistrado presidente de dicho órgano, mediante acuerdo de cinco de julio de dos mil diecinueve lo admitió a trámite y lo registró con el número de expediente 301/2019.

26. En sesión de quince de abril de dos mil veintiuno, el órgano colegiado del conocimiento declaró fundados los agravios de la quejosa, relativos a la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con los diversos 1o., fracción I y 5o., fracción II, en sentido contrario, todos de la Ley de Amparo.

27. Luego, procedió al estudio de las diversas causales de improcedencia hechas valer por la responsable, relativas a que los actos reclamados no violan los derechos humanos reconocidos en la Constitución ni en los tratados internacionales y que antes de acudir al juicio de amparo debió promover los medios de defensa ordinarios ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, por virtud de los cuales podía ser modificado o revocado el acto reclamado, en términos del artículo 61, fracciones XII y XX, de la Ley de Amparo, mismas que indicó no se actualizaban.

28. Finalmente, en el considerando noveno determinó que no podía analizar el estudio de fondo de la constitucionalidad del artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social, toda vez que se actualiza la competencia originaria de este Máximo Tribunal, en términos del artículo 83 de la Ley de Amparo, así como en el Acuerdo General Número 5/2013 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

29. Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recibidos los autos en este Alto Tribunal, el Ministro presidente, mediante proveído de dos de agosto de dos mil veintiuno, determinó asumir la competencia originaria para conocer del recurso de revisión interpuesto por la quejosa, ordenó formar, registrar el expediente relativo al amparo en revisión 320/2021 y que se turnara el asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para que formulara el proyecto de resolución respectivo.



30. En sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos, determinó, entre otras cosas, conceder el amparo y protección constitucional, porque ha sido criterio reiterado, que la limitante prevista en el artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social, para el otorgamiento de pensiones por viudez es inconstitucional, porque vulnera el derecho de igualdad y a la seguridad social, previstos en los artículos 1o. y 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Federal.

31. Estudio de los requisitos de la declaratoria general de inconstitucionalidad. De conformidad con lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional y en los artículos 232 y 233 de la Ley de Amparo, en relación con los puntos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013, las declaratorias generales de inconstitucionalidad sólo pueden realizarse con base en los criterios emitidos en los juicios de amparo en revisión en términos del sistema constitucional vigente.

32. Asimismo, cuando el Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinen la inconstitucionalidad de una disposición general que no corresponda a la materia tributaria, lo harán del conocimiento del presidente de esta Suprema Corte a fin de que informe a la autoridad emisora la existencia de tales precedentes.

33. Luego, cuando el Pleno o las Salas, conforme al sistema de precedentes vigente a partir de junio de dos mil veintiuno, determinen la inconstitucionalidad de una disposición general que no encuadre en la materia tributaria, lo harán del conocimiento del presidente de la Corte a fin de que notifique a la autoridad emisora de la disposición considerada inconstitucional y, transcurrido el plazo de noventa días sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte hará la declaratoria general de inconstitucionalidad en la que fijará sus alcances y condiciones en términos de la ley reglamentaria.

34. Asimismo, en el punto sexto del Acuerdo 15/2013 se dispuso que, dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del plazo referido de noventa días, sin que se hubiese corregido el problema de la disposición general considerada inconstitucional mediante la emisión de una nueva, el Ministro ponente



deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de esta Suprema Corte el proyecto de resolución correspondiente.¹¹

35. En este caso, la declaratoria general de inconstitucionalidad fue admitida a trámite el cinco de noviembre de dos mil veintiuno, dado que la Segunda Sala informó a la presidencia de esta Suprema Corte que aquella había resuelto el amparo en revisión 320/2021, sobre la inconstitucionalidad del artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social, relativa a la limitante de no otorgar pensión por viudez cuando se hubiere contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace, porque vulnera los derechos de igualdad y seguridad social, previstos en los artículos 1o. y 123, apartado A, fracción XXIX, de la Constitución Federal.

36. Sin embargo, resulta innecesario ocuparse respecto del plazo de noventa días naturales a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 constitucional, dado el sentido decisorio de este fallo.

37. En efecto, durante el plazo de noventa días previsto en el artículo 232 de la Ley de Amparo, el diputado presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, informó que en cumplimiento al requerimiento realizado por el Ministro presidente, la Comisión de Seguridad Social presentó proyecto de decreto por el que se derogan las fracciones II y III del artículo 132 de la Ley del Seguro Social, el cual fue sometido al Pleno de esta Cámara de Diputados para su discusión y votación en sesión celebrada el día ocho de marzo de dos mil veintidós; proyecto que fue aprobado en lo general y en lo particular por cuatrocientos setenta y cinco (475) votos, y se ordenó pasarlo al Senado de la República para sus efectos constitucionales, para lo cual acompañó copia certificada de la Gaceta Parlamentaria Número 5977-111 de fecha ocho de marzo de dos mil veintidós.

¹¹ "Sexto. Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro Ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes."



38. Luego, el cuatro de noviembre de dos mil veintidós, la Cámara de Senadores aprobó por unanimidad el decreto que deroga el artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social.

39. Así, el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el **decreto por el que se derogan las fracciones II y III del artículo 132 de la Ley del Seguro Social, entre otras disposiciones**, que entró en vigor al día siguiente de su publicación conforme al artículo primero transitorio, que es del tenor siguiente:

"EL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
DECRETA:

"SE DEROGAN LAS FRACCIONES II Y III DEL ARTÍCULO 132 DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, Y LAS FRACCIONES II Y III DEL ARTÍCULO 136 DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

"Artículo Primero. Se derogan las fracciones II y III del artículo 132 de la Ley del Seguro Social, para quedar como sigue:

"Artículo 132. ...

"I. ...

"II. Se deroga.

"III. Se deroga.

" ...

"Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. ..."

40. Así, conforme al artículo 72 constitucional, todo proyecto de ley o decreto cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras se discutirá



sucesivamente en ambas, observándose la ley del Congreso y sus reglamentos respectivos sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

41. Cuando se apruebe un proyecto en la Cámara de Origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

42. De ahí que, este Tribunal en Pleno estime que la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés, del **decreto por el que se deroga el artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social, cumple con el sentido formal** de una reforma, pues fue emitido por autoridad competente y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

43. Luego, tal reforma fue en el sentido de derogar el artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social, por tanto, la presente declaratoria general de inconstitucionalidad quedó sin materia.

44. En efecto, es necesario hacer una comparación entre los textos del artículo 132 de la Ley del Seguro Social, que se reclamó en el juicio de amparo 320/2021 y el actual. Para facilitar su estudio, se presenta el siguiente cuadro:

| Artículo 132, que se analizó en el juicio de amparo 320/2021. | Texto actual del artículo 132. |
|---|--|
| "Artículo 132. No se tendrá derecho a la pensión de viudez que establece el artículo anterior, en los siguientes casos: "..." "II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace, y ..." | "Artículo 132. ... "I. ... "II. Se deroga. "III. ..." |



45. En tal contexto, se debe tener en cuenta que la resolución emitida por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró la inconstitucionalidad del artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social que establece que no tendrá derecho a la pensión por viudez la persona que hubiese contraído matrimonio con el asegurado mayor de cincuenta y cinco años, a menos que la fecha de la muerte del asegurado hubiera transcurrido un año desde la celebración del enlace.

46. En consecuencia, a juicio de este Tribunal Pleno, el problema de inconstitucionalidad advertido se supera con la supresión de la porción normativa en la que subsiste la prohibición en cuestión, prevista en el artículo 132, fracción II, de la Ley del Seguro Social y que fue objeto de estudio en el juicio de amparo en revisión 320/2021.

47. Luego, de acuerdo con el decreto publicado el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión derogó la porción normativa en comento, esto es, la fracción II del artículo 132 de la Ley del Seguro Social, que indicaba: "II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace, y ...".

48. En tal tesitura, este Tribunal Pleno estima que **la presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia debido a que se derogó la porción normativa declarada inconstitucional en el juicio de amparo 320/2021.**

49. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

ÚNICO.—La presente declaratoria general de inconstitucionalidad ha quedado sin materia.

Notifíquese; mediante 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 por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el señor Ministro Javier Laynez Potisek no asistieron a la sesión de tres de agosto de dos mil veintitrés por gozar de vacaciones por haber integrado, la primera, la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil veintiuno y, el segundo, la del segundo periodo de sesiones de dos mil diecinueve.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y la señora Ministra ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: El Acuerdo General Número 15/2013, de veintitrés de septiembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad, citado en esta sentencia, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXV, Tomo 3, octubre de 2013, página 1923, con número de registro digital: 2388.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE AL ESTABLECERSE JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTE EN LA QUE SE DETERMINÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL NO TRIBUTARIA.

II. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL O LA MINISTRA QUE PRESIDE UNA DE LAS SALAS DE SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE LEGITIMACIÓN PARA FORMULAR LA SOLICITUD RESPECTIVA.



III. RESIDUOS SÓLIDOS DEL ESTADO DE OAXACA. LAS RAZONES POR LAS QUE LA SEGUNDA SALA DECLARÓ LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS FRACCIONES XI Y XII DEL ARTÍCULO 98 DE LA LEY PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE DICHS RESIDUOS, EN CUANTO PROHÍBE VENDER, DISTRIBUIR O EMPLEAR ENVASES, EMBALAJES U OTROS PRODUCTOS DE UN SOLO USO, ELABORADOS CON PET O UNICEL, CONSTITUYEN JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTE OBLIGATORIO.

IV. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. PREVIO A DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD GENERAL DE LAS DISPOSICIONES MATERIA DE LA DECLARATORIA, ES NECESARIO VERIFICAR QUE, UNA VEZ NOTIFICADA LA AUTORIDAD QUE LAS EMITIÓ, HAN TRANSCURRIDO LOS NOVENTA DÍAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 232 DE LA LEY DE AMPARO, SIN QUE AQUÉLLAS HAYAN SIDO MODIFICADAS O DEROGADAS.

V. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS DÍAS ÚTI-LES DENTRO DE LOS CUALES DEBERÁ COMPUTARSE EL PLAZO DE NOVENTA DÍAS PARA QUE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS MODIFIQUEN O DEROGUEN LA DISPOSICIÓN CONSIDERADA INCONSTITUCIONAL, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 232 DE LA LEY DE AMPARO, SON LOS DÍAS HÁBILES DE LOS PERIODOS ORDINARIOS DE SESIONES ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL O LOCAL, SEGÚN CORRESPONDA.

VI. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EMITIRLA RESPECTO DE LAS FRACCIONES XI Y XII DEL ARTÍCULO 98 DE LA LEY PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS PARA EL ESTADO DE OAXACA, AL HABER TRANSCURRIDO EN EXCESO EL PLAZO DE NOVENTA DÍAS SIN QUE EL CONGRESO DE DICHO ESTADO LAS HAYA REFORMADO O DEROGADO.

VII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CONFIERE AMPLIAS



FACULTADES A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA FIJAR SUS EFECTOS.

VIII. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROBLEMA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS FRACCIONES XI Y XII DEL ARTÍCULO 98 DE LA LEY PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS PARA EL ESTADO DE OAXACA SE SUPERA EXPULSÁNDOLAS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

IX. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE SURTE EFECTOS GENERALES A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA, SIN TENER EFECTOS RETROACTIVOS.

X. DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA QUE ORDENA A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES RESOLVER CONFORME A ÉSTA Y A LA JURISPRUDENCIA POR PRECEDENTE ESTABLECIDA POR LA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ANTE LA POSIBILIDAD DE QUE SUBSISTA LA IMPOSICIÓN DE INFRACCIONES CUYO FUNDAMENTO SEA LA REALIZACIÓN DE LAS CONDUCTAS PROHIBIDAS ENUNCIADAS EN LAS FRACCIONES XI Y XII DEL ARTÍCULO 98 DE LA LEY PARA LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS PARA EL ESTADO DE OAXACA, CUYA INCONSTITUCIONALIDAD GENERAL FUE DECLARADA.

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD 8/2022. SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. 14 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: GEOVANNI SANDOVAL OCHOA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Declaratoria general de inconstitucionalidad solicitada por la presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativa al artículo



98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca.

| | APARTADO | DECISIÓN | PÁGS. |
|------|--|---|-------|
| I. | ANTECEDENTES | Se narran los antecedentes procesales del asunto. | 1-2 |
| II. | COMPETENCIA | El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto. | 2-3 |
| III. | PROCEDENCIA | La declaratoria general de inconstitucionalidad es procedente. | 3-4 |
| IV. | LEGITIMACIÓN | La declaratoria general de inconstitucionalidad fue formulada por parte legitimada. | 4 |
| V. | ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER | Se sintetiza el procedimiento previo a la declaratoria general de inconstitucionalidad. | 4-10 |
| VI. | ESTUDIO DE FONDO | | 10 |
| VI.1 | Requisitos para la declaratoria general de inconstitucionalidad | <i>Criterio jurídico o ratio decidendi: Con fundamento en el artículo 107, fracción II, de la Constitución General, se declara la inconstitucionalidad general de las fracciones XI y XII del artículo 98 de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca, en virtud de que, ha transcurrido en exceso el plazo de 90 (noventa) días sin que el Congreso de Oaxaca haya superado el problema de inconstitucionalidad.</i> | 10-15 |



| | | | |
|--------------|--|---|-------|
| | | Se expulsan del ordenamiento jurídico las disposiciones mencionadas. | |
| VII. | EFECTOS | | 15 |
| VII.1 | Fecha en que surtirá efectos la presente declaratoria general de inconstitucionalidad | Surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y no tendrá efectos retroactivos. | 16 |
| VII.2 | Alcances y condiciones de la declaratoria general de inconstitucionalidad | Se ordena a los órganos jurisdiccionales federales resolver conforme a la presente declaratoria general de inconstitucionalidad y la jurisprudencia por precedente establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. | 16-17 |
| VIII. | DECISIÓN | <p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la inconstitucionalidad del artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca, la cual surtirá efectos generales a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Oaxaca, para los efectos precisados en el apartado VII de esta determinación.</p> | 17 |



| | | |
|--|--|--|
| | TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, así como en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i> . | |
|--|--|--|

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente a la sesión del día **catorce de agosto de dos mil veintitrés**, por el que emite la siguiente:

DECLARATORIA GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Derivada de la jurisprudencia por precedentes establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver por unanimidad de cuatro votos los amparos en revisión 173/2022¹ y 230/2022,² en los que declaró la inconstitucionalidad del artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca.

I. ANTECEDENTES

1. **Solicitud.** Mediante oficio presentado el trece de octubre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Ministra presidenta de la Segunda Sala, Yasmín Esquivel Mossa, con fundamento en los artículos 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, de la Constitución General; 231 y 232 de la Ley de Amparo, comunicó a la presidencia de este Alto Tribunal que la Segunda Sala resolvió por unanimidad declarar la inconstitucionalidad del artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca.

¹ Sentencia recaída al amparo en revisión 173/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Javier Laynez Potisek, 17 de agosto de 2022.

² Sentencia recaída al amparo en revisión 230/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Yasmín Esquivel Mossa, 17 de agosto de 2022.



2. **Admisión.** Por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la formación y registro del expediente de la declaratoria general de inconstitucionalidad 8/2022; lo turnó a la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek y con copia certificada de las resoluciones dictadas en los amparos en revisión 173/2022 y 230/2022 ordenó notificar al Congreso del Estado de Oaxaca para los efectos del plazo de 90 (noventa) días a que se refiere el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General.

II. COMPETENCIA

3. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de esta declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, de la Constitución General,³ en relación con los artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo,⁴ 10,

³ "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. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

" ...

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria."

⁴ "Artículo 231. Cuando las salas o el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, resuelvan la inconstitucionalidad de una norma general, el presidente o la presidenta de la sala respectiva o de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá informarlo a la autoridad emisora de la norma en un plazo de quince días.

"Lo dispuesto en el presente Capítulo no será aplicable a normas en materia tributaria."



fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁵ y en el punto sexto del Acuerdo General Plenario Número 15/2013,⁶ que entró en vigor el nueve de octubre de dos mil trece.

4. Es importante aclarar que pese a la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, el Acuerdo General Número 15/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sigue siendo aplicable en lo relativo al procedimiento para la declaratoria general de inconstitucionalidad en todo lo que no se oponga a lo establecido en la Constitución General y en la Ley de Amparo vigentes.

5. Estas consideraciones son vinculantes al haber sido votadas por unanimidad de diez votos.

III. PROCEDENCIA

6. La declaratoria general de inconstitucionalidad es procedente porque la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los amparos en

"Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

⁵ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"...

"V. De los procedimientos de declaratoria general de inconstitucionalidad, de conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁶ "Sexto. Dentro de los diez días hábiles siguientes al vencimiento del referido plazo de noventa días, sin que se hubiese superado el problema de inconstitucionalidad de la norma general respectiva mediante la emisión de una nueva norma general, el Ministro Ponente deberá remitir a la Secretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal el proyecto de resolución correspondiente, el que deberá listarse para sesión pública que se celebrará dentro de los diez días hábiles subsecuentes."



revisión 173/2022 y 230/2022 estableció jurisprudencia por precedente, en los que determinó la inconstitucionalidad de las fracciones XI y XII del artículo 98 de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca que establecen la prohibición para vender, distribuir, emplear o usar envases, embalajes u otros productos de un solo uso, elaborados con tereftalato de polietileno (PET) o poliestireno expandido (unicel).

7. Al respecto, es importante mencionar que las disposiciones legales declaradas inconstitucionales no corresponden a la materia tributaria.

8. Estas consideraciones son vinculantes al haber sido votadas por unanimidad de diez votos.

IV. LEGITIMACIÓN

9. La declaratoria general de inconstitucionalidad fue formulada por parte legítima ya que inició a solicitud de la presidenta de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo y 24, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁷ en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 15/2013.⁸

10. Estas consideraciones son vinculantes al haber sido votadas por unanimidad de diez votos.

⁷ "Artículo 24. Son atribuciones de los presidentes de las Salas:

"...

"VII. Ejercer las demás atribuciones que le asigne esta Ley, los reglamentos interiores y los acuerdos generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

⁸ "Tercero. Cuando el Pleno o las Salas establezcan jurisprudencia por reiteración, en la cual determinen la inconstitucionalidad de una norma general no tributaria, lo harán del conocimiento de la Presidencia de este Alto Tribunal, con el objeto de que mediante proveído presidencial se ordene realizar la notificación a la que se refiere el párrafo tercero de la fracción II del artículo 107 constitucional, integrar el expediente de la respectiva declaración general de inconstitucionalidad y turnarlo al Ministro que corresponda.

"Al referido oficio se acompañará copia certificada de las sentencias respectivas y, de preferencia, de las tesis jurisprudenciales correspondientes."



V. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

11. Se sintetiza el procedimiento previo a la declaratoria general de inconstitucionalidad:

12. En este apartado únicamente se resumen los antecedentes y consideraciones del amparo en revisión 173/2022 porque constituye el primer precedente fallado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, conviene aclarar que esas mismas razones también fueron sostenidas por la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 230/2022.

13. Mediante Decreto 629, publicado el veintidós de junio de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de Oaxaca, se reformaron las fracciones XI y XII del artículo 98 de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca.

14. En contra de la publicación, una persona moral promovió un juicio de amparo indirecto en que solicitó la protección constitucional contra las autoridades y por los actos siguientes:

Autoridades responsables:

- (1) Gobernador del Estado de Oaxaca.
- (2) Sexagésima Cuarta Legislatura del Estado de Oaxaca.
- (3) Director del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.
- (4) Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca.
- (5) Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca.
- (6) Los quinientos setenta (570) Ayuntamientos del Estado de Oaxaca.

Actos reclamados:



(1) De las identificadas con los números (1), (2) y (3) se reclamó la discusión, aprobación y expedición del Decreto 629 por el que se reformó el primer párrafo del artículo 4; segundo párrafo del artículo 68; el artículo 99; y la fracción I del artículo 107 y se adiciona una fracción XXIX al artículo 8 recorriéndose la subsecuente pasando a ser la fracción XXX; los párrafos segundo y tercero al artículo 28, el artículo 68 Bis; y las fracciones XI y XII al artículo 98; de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos.

(2) De las identificadas con los números (4), (5) y (6) se reclamó la aplicación del Decreto 629 en perjuicio de la quejosa.

15. El juicio de amparo lo conoció el Juzgado Décimo de Distrito en el Estado de Oaxaca, quien desechó la demanda contra los actos reclamados a los quinientos setenta (570) Municipios del Estado de Oaxaca y la admitió por cuanto ve al resto de los actos reclamados y las autoridades responsables.

16. El treinta y uno de diciembre de dos mil veinte dictó sentencia en la que, por un lado, declaró la inexistencia del Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca y **sobreseyó** respecto de los actos reclamados a la Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca. Por otro lado, **negó** el amparo contra los actos reclamados al gobernador, Congreso y director del Periódico Oficial, todos del Estado de Oaxaca.

17. Inconforme con la resolución, la quejosa interpuso recurso de revisión el cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Décimo Tercer Circuito quien confirmó el sobreseimiento respecto del acto atribuido a la Secretaría del Medio Ambiente, Energías y Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca y, por otro, dejó a salvo la jurisdicción de este Alto Tribunal, y ordenó se remitieran los autos para resolver sobre la constitucionalidad del decreto impugnado.

18. El amparo fue radicado en la Suprema Corte de Justicia de Nación bajo el expediente 173/2022 y resuelto por la Segunda Sala en sesión de diecisiete de agosto de dos mil veintidós, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y conceder la protección constitucional a la quejosa en contra de las fracciones XI y XII del artículo 98 de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los



Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca, así como sus actos futuros de aplicación.⁹

19. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció como criterio jurídico o *ratio decidendi* el siguiente:

Criterio jurídico o *ratio decidendi*: La prohibición de vender, distribuir, emplear o usar envases, embalajes u otros productos de un solo uso, elaborados con PET o unisel es inconstitucional. Por un lado, no se encuentra dentro de las facultades que le fueron atribuidas a las entidades federativas y, por el otro, no se ajusta a lo dispuesto por la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y la política nacional en materia de gestión integral de residuos de manejo especial.

20. Respecto al tereftalato de polietileno (PET) y poliestireno expandido (unicel), la Segunda Sala señaló que es competencia de la Federación expedir las normas oficiales mexicanas que establezcan, entre otros, los criterios de eficiencia ambiental y tecnológica que deben cumplir los materiales con los que se elaborarán productos, envases, empaques y embalajes de plástico y poliestireno expandido que al desecharse se convierten en residuos. Dichas normas deberán considerar los principios de reducción, reciclaje y reutilización en el manejo de éstos.

21. Asimismo, la Sala hizo especial mención del artículo 100 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos el cual prevé, de manera expresa, qué actividades son las que las entidades federativas pueden prohibir con motivo de la prevención y manejo integral de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

22. Una vez explicado el marco jurídico previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución General, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en la Ley General para la Prevención y Gestión Inte-

⁹ Sentencia recaída al amparo en revisión 173/2022, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Javier Laynez Potisek, 17 de agosto de 2022.



gral de los Residuos, la Sala concluyó que la Federación es quien se encarga de definir la política ambiental del país, para lo cual se le faculta expedir normas oficiales mexicanas y el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos; instrumentos por medio de los cuales se establecen las bases para la reducción, reciclaje y reutilización en el manejo de éstos.

23. Específicamente, a los productos derivados del tereftalato de polietileno (PET) y poliestireno expandido (unicel) se les denomina residuos sólidos urbanos y son considerados de manejo especial, por los que, las leyes generales asignan competencia exclusiva a la Federación a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con las de Economía y de Salud para expedir normas oficiales mexicanas que contengan los criterios de eficiencia ambiental y tecnológica que deben cumplir los materiales con los que se deben elaborar productos, envases, empaques y embalajes de dichos materiales.

24. En relación con las entidades federativas, la Segunda Sala afirmó que a ellas les corresponde dirigir la política ambiental estatal, pero en estricto apego a las competencias precisadas por la ley general, pues al tratarse de una actividad concurrente, éstas únicamente pueden actuar conforme a los límites previstos en la ley marco. Destacándose que las actividades que los Estados de la República expresamente se encuentran facultados para prohibir son aquellas relacionadas con verter e incinerar residuos, así como la apertura de tiraderos a cielo abierto, es decir, no se les otorga una facultad mayor de prohibición.

25. Se explicó que la política ambiental estatal, al tratarse de una materia concurrente, debe ajustar su actuar a la política ambiental federal fijada en las leyes marco, así como en las normas oficiales mexicanas y el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

26. La Segunda Sala, en su resolución, acudió a las normas oficiales mexicanas expedidas respecto a la utilización de envases de plástico y poliestireno expandido, para verificar si establecían alguna prohibición para su uso por parte de la Federación o cláusula que habilite a las entidades federativas para prohibir su utilización en envases, embalajes, empaques u otros productos, estrictamente relacionados con alimentos y bebidas.



27. Las normas oficiales mexicanas analizadas fueron las siguientes:

1) Norma Oficial Mexicana NOM-251-SSA1-2009, "Prácticas de higiene para el proceso de alimentos, bebidas o suplementos alimenticios".

2) Norma Oficial Mexicana NOM-161-SEMARNAT-2011 "Que establece los criterios para clasificar a los Residuos de Manejo Especial y determinar cuáles están sujetos a Plan de Manejo; el listado de los mismos, el procedimiento para la inclusión o exclusión a dicho listado; así como los elementos y procedimientos para la formulación de los planes de manejo".

3) Norma Oficial Mexicana NOM-218-SSA1-2011 "Productos y servicios. Bebidas saborizadas no alcohólicas, sus congelados, productos concentrados para prepararlas y bebidas adicionadas con cafeína. Especificaciones y disposiciones sanitarias. Métodos de prueba".

4) Norma Oficial Mexicana NOM-201-SSA1-2015 "Productos y servicios. Agua y hielo para consumo humano, envasados y a granel. Especificaciones sanitarias".

5) Norma Oficial Mexicana NOM-173-SE-2021, "Jugos, agua de coco, néctares, bebidas no alcohólicas con contenido de vegetal o fruta u hortaliza y bebidas saborizadas no alcohólicas preenvasadas - Denominaciones - Especificaciones - Información comercial y métodos de prueba".

28. A partir del análisis de las normas oficiales mexicanas se concluyó que la Federación se ha decantado por permitir el uso de tereftalato de polietileno (PET) y poliestireno expandido (unicel), otorgándoles el mismo tratamiento que aquellos provenientes del papel, cartón y vidrio; esto es, la política ambiental se encuentra dirigida a reducir, reciclar y reutilizar el material, a través de mecanismos que permitan cumplir el objetivo de manera eficaz y eficiente.

29. De ahí que la Federación lejos de prohibir su uso, lo regula y proyecta a un sentido de reciclaje y reutilización considerándolo como de manejo especial, cuando provengan de tiendas de autoservicio, centrales de abasto, mercados públicos y ambulantes.



30. Asimismo, la Segunda Sala tomó en consideración que la prohibición a que se refieren las fracciones declaradas inconstitucionales son un mecanismo de prevención y reducción de un residuo sólido urbano de manejo especial; sin embargo, con ello se invade la competencia derivada de la facultad concurrente, pues la norma local no puede restringir el uso de un material cuya regulación en cuanto a su disposición, reciclaje y reutilización está expresamente establecida en leyes generales a favor de la Federación.

31. Por lo anterior, concluyó que el Decreto 629 impugnado es inconstitucional en las partes que prohíbe vender, distribuir o emplear envases, embalajes u otros productos de un solo uso, elaborados con PET o unicef, ya que contraviene la distribución de competencias establecidas en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y, por tanto, es violatorio de los artículos 14 y 16, en relación con los artículos 73, fracción XXIX-G, 124 y 133 de la Constitución General.

VI. ESTUDIO DE FONDO

32. **Criterio jurídico o ratio decidendi:** *Con fundamento en el artículo 107, fracción II, de la Constitución General, se declara la inconstitucionalidad general de las fracciones XI y XII del artículo 98 de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca, en virtud de que ha transcurrido en exceso el plazo de 90 (noventa) días sin que el Congreso de Oaxaca haya superado el problema de inconstitucionalidad.*

VI.1 Requisitos para la declaratoria general de inconstitucionalidad

33. De conformidad con el artículo 107, fracción II, de la Constitución General,¹⁰ cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación establezca jurisprudencia por precedente en la que determine la inconstitucionalidad de una norma general, su presidente lo notificará a la autoridad emisora.

¹⁰ 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:



34. Asimismo, de acuerdo con el artículo 223 de la Ley de Amparo, son jurisprudencia por precedentes obligatorios las razones que justifican las decisiones contenidas en las sentencias que dicten las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando sean adoptadas por mayoría de cuatro votos.

35. El amparo indirecto en revisión 173/2022 en el que se declaró la inconstitucionalidad de las fracciones XI y XII del artículo 98 de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca se resolvió por unanimidad de cuatro votos, por lo que sus razones constituyen jurisprudencia por precedente obligatorio.

36. En ese sentido, atendiendo los artículos 231 y 232 de la Ley de Amparo, cuando el Pleno o las Salas resuelvan la inconstitucionalidad o establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución General.

37. El veintisiete de octubre de dos mil veintidós se notificó en Oficialía de Partes del Congreso del Estado de Oaxaca la admisión a trámite de la declaratoria general de inconstitucionalidad planteada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹¹ Asimismo, se entregó copia certificada de las resoluciones dictadas en los amparos en revisión 173/2022 y 230/2022

"...

"II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

"Cuando en los juicios de amparo indirecto en revisión se resuelva la inconstitucionalidad de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo informará a la autoridad emisora correspondiente.

"Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito establezcan jurisprudencia por reiteración, o la Suprema Corte de Justicia de la Nación por precedentes, en la cual se determine la inconstitucionalidad de una norma general, su Presidente lo notificará a la autoridad emisora. Transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se supere el problema de inconstitucionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá, siempre que fuere aprobada por una mayoría de cuando menos ocho votos, la declaratoria general de inconstitucionalidad, en la cual se fijarán sus alcances y condiciones en los términos de la ley reglamentaria."

¹¹ Ver oficio 29290/2022 visible en la página 68 del cuaderno de la declaratoria general de inconstitucionalidad 8/2022.



que contienen las razones por las que declaró la inconstitucionalidad del artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca, para los efectos del plazo de 90 (noventa) días a que se refieren los artículos 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General y 232 de la Ley de Amparo.

38. Cabe mencionar que al día de esta resolución el Congreso de Oaxaca no ha modificado o derogado las disposiciones legales objeto de esta declaratoria general de inconstitucionalidad, por lo que hasta este momento es indudable que no se ha superado el problema de inconstitucionalidad.

39. Ahora bien, previo a declarar la inconstitucionalidad general de las disposiciones legales mencionadas es necesario verificar que una vez notificado al Congreso de Oaxaca han transcurrido los 90 (noventa) días a que refiere el artículo 232 de la Ley de Amparo.¹²

40. Es importante hacer notar que, por tratarse de un Congreso Local, el plazo de 90 (noventa) días debe computarse dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones previstos en las normas generales aplicables.

41. En las declaratorias generales de inconstitucionalidad 6/2017¹³ y 1/2018¹⁴ el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que

¹² "Artículo 232. Cuando el pleno o las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los juicios de amparo indirecto en revisión, establezcan jurisprudencia en la que determinen la inconstitucionalidad de una norma general, se procederá a la notificación a que se refiere el tercer párrafo de la fracción II del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Una vez que se hubiere notificado al órgano emisor de la norma y transcurrido el plazo de 90 días naturales sin que se modifique o derogue la norma declarada inconstitucional, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitirá la declaratoria general de inconstitucionalidad correspondiente siempre que hubiera sido aprobada por mayoría de cuando menos ocho votos.

"Cuando el órgano emisor de la norma sea el órgano legislativo federal o local, el plazo referido en el párrafo anterior se computará dentro de los días útiles de los periodos ordinarios de sesiones determinados en la Constitución Federal, en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, o en la Constitución Local, según corresponda."

¹³ Sentencia recaída a la declaratoria general de inconstitucionalidad 6/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas, 14 de febrero de 2019.

¹⁴ Sentencia recaída a la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: Norma Lucía Piña Hernández, 28 de junio de 2021.



el plazo de 90 (noventa) días para que los órganos legislativos modifiquen o deroguen las disposiciones consideradas inconstitucionales debe computarse dentro de los días hábiles de los periodos ordinarios de sesiones establecidos en la norma general correspondiente.

42. En cuanto al periodo ordinario de sesiones, el artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Oaxaca¹⁵ dispone que el Congreso tendrá cada año dos periodos ordinarios de sesiones; el primero comenzará el quince de noviembre y terminará el quince de abril; y el segundo dará inicio el primero de julio y concluirá el treinta de septiembre.

43. Con los elementos de prueba mencionados el Pleno de este Alto Tribunal procede a computar el plazo previsto en el artículo 107, fracción II, de la Constitución General.

44. Como se mencionó, la notificación al Congreso de Oaxaca se hizo el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, misma que de conformidad con el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo surtió efectos el mismo día. El primer periodo ordinario de sesiones del Congreso Local inició el quince de noviembre de dos mil veintidós y deberá terminar el quince de abril de dos mil veintitrés.

45. Como el plazo de 90 (noventa) días para los órganos legislativos debe computarse dentro de los días hábiles de los periodos ordinarios de sesiones; entonces, el primer día hábil para efectos de la presente declaratoria es el quince de noviembre de dos mil veintidós.

46. Consecuentemente, el último día hábil para que el Congreso de Oaxaca superara el problema de inconstitucionalidad fue el veinticuatro de marzo de dos mil veintitrés.

47. A continuación, se muestra de manera esquematizada el cómputo del plazo de noventa días:

¹⁵ "Artículo 9. El Congreso tendrá cada año dos periodos ordinarios de sesiones; el primero comenzará el quince de noviembre y terminará el quince de abril; y el segundo dará inicio el primero de julio y concluirá el treinta de septiembre. El Congreso podrá realizar sesiones ordinarias, extraordinarias, solemnes y permanentes, mismas que se desarrollarán conforme a lo establecido en el Reglamento."

**Plazo para superar el vicio de inconstitucionalidad**

| | |
|---|--|
| Notificación al Congreso de Oaxaca y fecha en que surtió efectos. | 27 de octubre de 2022 |
| Periodo ordinario de sesiones del Congreso de Oaxaca. | 15 de noviembre de 2022 al 15 de abril de 2022 |
| Plazo para reformar o derogar las disposiciones legales. | 90 días hábiles |
| Inicio y término del plazo. | 15 de noviembre de 2022 a 24 de marzo de 2023 |

Días inhábiles del año 2022¹⁶

| | | |
|----------------------|--------------------------|------------------------------------|
| 15 - 30 de noviembre | Sábados y domingos | 19, 20, 26 y 27. |
| | Inhábiles por calendario | 21. |
| 1 - 31 de diciembre | Sábados y domingos | 3, 4, 10, 11, 17, 18, 24, 25 y 31. |
| | Inhábiles por calendario | 1 y 25. |

Días inhábiles del año 2023¹⁷

| | | |
|-------------------|--------------------------|-----------------------------------|
| 1 - 31 de enero | Sábados y domingos | 1, 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29. |
| | Inhábiles por calendario | No hubo. |
| 1 - 28 de febrero | Sábados y domingos | 4, 5, 11, 12, 18, 19, 25 y 26. |
| | Inhábiles por calendario | 6 |
| 1 - 24 de marzo | Sábados y domingos | 4, 5, 11, 12, 18, 19. |
| | Inhábiles por calendario | 20. |

¹⁶ Ver días inhábiles en el [Acuerdo por el que se establece el calendario oficial que regirá en el Estado de Oaxaca para el año 2022](#) publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 8 de enero de 2022.

¹⁷ Ver días inhábiles en el [Acuerdo por el que se establece el calendario oficial que regirá en el Estado de Oaxaca para el año 2023](#) publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el 17 de diciembre de 2022.



48. Consecuentemente, si a la fecha de esta resolución ha transcurrido en exceso el plazo de 90 (noventa) días y el Congreso de Oaxaca no ha reformado o derogado las fracciones XI y XII del artículo 98 de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca para superar el problema de inconstitucionalidad; entonces, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en el artículo 107, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución General, emite la presente declaratoria general de inconstitucionalidad en los términos que precisarán el apartado siguiente.

49. Estas consideraciones son vinculantes al haber sido votadas por una mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

Precedentes citados en este apartado: Declaratorias generales de inconstitucionalidad 6/2017 y 1/2018.

VII. EFECTOS

50. Este Tribunal Pleno considera importante remarcar que el artículo 107, fracción II, párrafo tercero, de la Constitución General confiere a este Tribunal Constitucional amplias facultades para fijar los efectos que deban imprimirse a una declaratoria general de inconstitucionalidad, con la finalidad de que se supere eficazmente el problema de inconstitucionalidad generado por las normas declaradas inconstitucionales.

51. Es importante recordar que, conforme al artículo 234 de la Ley de Amparo,¹⁸ la declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá: **(1)** la fecha a partir de la cual surtirá sus efectos y **(2)** los alcances y condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

¹⁸ Artículo 234. La declaratoria en ningún caso podrá modificar el sentido de la resolución o jurisprudencia que le dio origen, será obligatoria, tendrá efectos generales y establecerá:

"I. La fecha a partir de la cual surtirá sus efectos; y

"II. Los alcances y las condiciones de la declaratoria de inconstitucionalidad.

"Los efectos de estas declaratorias no serán retroactivos salvo en materia penal, en términos del párrafo primero del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



52. A juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el problema de inconstitucionalidad se supera expulsando del ordenamiento jurídico las fracciones XI y XII del artículo 98 de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos para el Estado de Oaxaca, que se transcriben a continuación:

"Artículo 98. Queda prohibido:

"...

"XI. Vender, distribuir o emplear envases de un solo uso elaborados con tereftalato de polietileno destinados al agua u otras bebidas, salvo que sean destinados para fines médicos, educativos o para la atención humanitaria, y;

"XII. Vender, distribuir o usar envases, embalajes u otros productos de un solo uso elaborados con poliestireno expandido."

VII.1 Fecha en que surtirá efectos la presente declaratoria general de inconstitucionalidad

53. Esta declaratoria general de inconstitucionalidad surtirá efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Oaxaca y no tendrá efectos retroactivos, toda vez que la Segunda Sala no declaró su inconstitucionalidad por violación a alguno de los principios generales que rigen la materia penal ni señaló que pertenecieran a un sistema de reglas de derecho administrativo sancionador.

VII.2 Alcances y condiciones de la declaratoria general de inconstitucionalidad

54. No pasa inadvertida la posibilidad de que subsista la imposición de infracciones cuyo fundamento sea la realización de las conductas prohibidas enunciadas en las fracciones declaradas inconstitucionales; sin embargo, se ordena a los órganos jurisdiccionales federales resolver conforme a la presente declaratoria general de inconstitucionalidad y la jurisprudencia por precedente establecida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



55. Finalmente, con fundamento en el artículo 235 de la Ley de Amparo se ordena notificar al Periódico Oficial del Estado de Oaxaca con copia de la presente sentencia para efectos de su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

56. Estas consideraciones son vinculantes al haber sido votadas por unanimidad de diez votos.

57. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente declaratoria general de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se declara la **inconstitucionalidad** del artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca, la cual surtirá efectos generales a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Oaxaca, para los efectos precisados en el apartado VII de esta determinación.

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

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados



del I al V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la procedencia, a la legitimación y a los elementos necesarios para resolver.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la inconstitucionalidad del artículo 98, fracciones XI y XII, de la Ley para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos del Estado de Oaxaca. La señora Ministra presidenta Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de inconstitucionalidad surta sus efectos generales a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado, 2) ordenar a los órganos jurisdiccionales federales resolver, conforme a la presente declaratoria general de inconstitucionalidad y la jurisprudencia por precedentes establecida por la Segunda Sala, respecto de la imposición de infracciones con fundamento en las conductas prohibidas por las fracciones declaradas inconstitucionales y 3) notificar esta sentencia al Periódico Oficial del Estado para su publicación dentro del plazo de siete días hábiles.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidenta Piña Hernández.



El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión previo aviso a la presidencia.

La señora Ministra presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

Firman la señora Ministra presidenta y el señor Ministro ponente con el secretario general de Acuerdos, quien da fe.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de noviembre de 2023.

Esta sentencia se publicó el viernes 24 de noviembre de 2023 a las 10:35 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 222 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS
VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43
DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II
DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 304/2020.

En sesión del veintiséis de junio de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad citada al rubro al no alcanzarse la mayoría calificada para declarar la invalidez de la norma impugnada.

El proyecto sometido a consideración del Pleno proponía declarar la inconstitucionalidad del artículo 390 Ter, párrafos primero y segundo, del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, que establece el delito de ciberacoso. El texto de la norma es el siguiente:

"Artículo 390 Ter. Comete el delito de ciberacoso, quien hostigue o amenace por medio de las Tecnologías de la Información y Comunicación, tales como redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier otro medio digital y cause un daño en la dignidad personal, o afecte la paz, la tranquilidad o la seguridad de las personas, mediante el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías.

"Al responsable del delito de ciberacoso, se le impondrá una pena de once meses a tres años de prisión y multa de cincuenta a trescientos días del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización. ..."

La principal razón para proponer la invalidez era que los párrafos impugnados tenían dos defectos: por un lado, que los verbos rectores "hostigar" y "amenazar", unidos por la conjunción "o", hacían referencia a una diversidad de conductas que no estaban debidamente delimitadas; y, por otro, que el legislador no estableció en el tipo penal de forma expresa el elemento subjetivo



específico diverso al dolo, consistente en la intención del sujeto activo de conseguir la consecuencia dañina.

Formé parte de la minoría que votó a favor de la validez de la norma y aun cuando el caso se desestimó considero necesario desarrollar aquí las razones de mi votación, dado que la propuesta retomaba ciertas consideraciones de la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 198/2020, en la que se invalidó una norma penal de contenido muy similar a la aquí analizada y respecto de la cual sí estuve a favor de la invalidez.

Para tal fin, explicaré muy brevemente las razones que llevaron al Pleno a declarar la invalidez de la norma en ese precedente y, después, señalaré porqué considero que no eran aplicables en este caso.

En la acción de inconstitucionalidad 198/2020 se declaró la inconstitucionalidad de un tipo penal de ciberacoso del Código Penal del Estado de Yucatán, cuyo texto era el siguiente:

"Artículo 243 bis 12. Comete el delito de ciberacoso quien intimide y asedie a cualquier persona, a pesar de su oposición, por medio de las Tecnologías de la Información y Comunicación, tales como las redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier medio digital; mediante el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías.

"Este delito se sancionará de seis meses a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días-multa. ..."

En esa ocasión se dijo, en esencia, que la ausencia de una finalidad dañina que defina la intención del sujeto activo al asediar e intimidar a cualquier persona mediante el envío de información a través de las tecnologías de la información y la comunicación hacía que cualquier conducta pudiera sancionarse, aunque no tuviera finalidad dolosa, lo que generaba un estado de incertidumbre jurídica en el gobernado que podría provocar una actuación arbitraria del intérprete de la norma.

Ahora bien, considero que la norma analizada en este caso, contrario a lo que proponía el proyecto, no comparte ese defecto.

Para demostrar lo anterior, considero importante precisar que por la vía penal sólo es posible castigar aquellas conductas cometidas dolosa o culposamente. Mientras que las conductas culposas solamente son punibles si la ley penal



respectiva así lo señala expresamente, el dolo genérico está implícito en todos los tipos penales, por lo que no es necesario que éste se exprese en la redacción del tipo o en alguna otra norma. Este tipo de dolo implica el conocimiento, por parte del sujeto activo, de todos los componentes del tipo penal –elemento intelectual– y la voluntad –elemento volitivo– de realización del tipo penal.¹

El Código Penal para el Estado de Tamaulipas no dispone que la comisión culposa de la conducta de ciberacoso sea punible, por lo que debemos entender que sólo lo es su realización dolosa. Como consecuencia de esto, para que se actualice el delito de ciberacoso, el sujeto activo debe entender y querer:

- Hostigar o amenazar por medio de las tecnologías de la información y comunicación, tales como redes sociales, mensajería instantánea, correo electrónico o cualquier otro medio digital.
- Causar un daño en la dignidad personal, o afectar la paz, la tranquilidad o la seguridad de las personas.
- Todo mediante el envío de mensajes de texto, videos, impresiones gráficas, sonoras o fotografías.

Ahora bien, a diferencia de la norma analizada en el precedente, que no incluía una finalidad dañina, el tipo penal aquí estudiado sí la incluye. La norma dispone que la conducta debe causar un daño en la dignidad personal, o afectar la paz, la tranquilidad o la seguridad. El daño o afectación es un componente del

¹ Así lo ha señalado la Primera Sala, por ejemplo, en la tesis: "**DOLO DIRECTO. SUS ELEMENTOS.** El dolo directo se presenta cuando la intención del sujeto activo es perseguir directamente el resultado típico y abarca todas las consecuencias que, aunque no las busque, el sujeto prevé que se producirán con seguridad. El dolo directo se compone de dos elementos: el intelectual y el volitivo. El primero parte de que el conocimiento es el presupuesto de la voluntad, toda vez que no puede quererse lo que no se conoce, por lo que para establecer que el sujeto activo quería o aceptaba la realización de un hecho previsto como delito, es necesaria la constancia de la existencia de un conocimiento previo; esto es, el sujeto activo debe saber qué es lo que hace y conocer los elementos que caracterizan su acción como típica, de manera que ese conocimiento gira en torno a los elementos objetivos y normativos del tipo, no así respecto de los subjetivos. Por otro lado, el elemento volitivo supone que la existencia del dolo requiere no sólo el conocimiento de los elementos objetivos y normativos del tipo, sino también querer realizarlos. Es por ello que la dirección del sujeto activo hacia la consecución de un resultado típico, sirve para determinar la existencia del dolo. Así pues, se integran en el dolo directo el conocimiento de la situación y la voluntad de realizarla.". Tesis 1a. CVI/2005, registro digital: 175605, instancia: Primera Sala, Novena Época, materia Penal, fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, marzo de 2006, página 206, Tipo Aislada.



tipo, y entonces, para que se actualice el delito, ese daño o afectación debe causarse dolosamente, pues como ya lo señalé, el dolo genérico recae sobre todos los componentes del tipo. En otras palabras, el sujeto activo debe saber que su conducta producirá ese daño o afectación y debe querer causar ese resultado. Con esto queda claro que en este caso sí existe la finalidad dañina, pues, insisto, el sujeto activo debe querer causar el daño. Por tanto, no era necesario que el legislador incluyera un elemento subjetivo adicional.

No hay necesidad de que la norma diga, por ejemplo "... con el propósito de causar un daño en la dignidad de las personas. ..." Al incluirse el resultado de daño, conjugado con el dolo genérico, se obtiene exactamente el mismo resultado mediante una redacción distinta.

Es cierto que en el precedente se dijo que para que el tipo penal fuera constitucional debería existir esa finalidad dañina que defina la intención del sujeto activo al asediar e intimidar a cualquier persona mediante el envío de información a través de las tecnologías de la información y la comunicación, pero eso fue así, porque en ese supuesto el tipo penal no incluía el resultado de daño –se trataba de un tipo penal de peligro, mientras que éste es de lesión–.

Así las cosas, el proyecto sometido a la consideración del Pleno en este caso, señalaba que establecer la intencionalidad del sujeto activo era fundamental para saber cuáles acciones merecen reproche penal y cuáles no, por estar protegidas por la libertad de expresión o el acceso a la información.

Esto, desde mi perspectiva, es impreciso, ya que el envío de información de buena fe, o con un fin lícito no es una conducta dolosa. En todo caso, si esa conducta afectara, por ejemplo, la paz y la tranquilidad del receptor, lo haría de manera culposa, y como el ciberacoso no se castiga en su modalidad culposa, la conducta no es delictiva.

El proyecto proponía determinar que los verbos rectores "hostigar" y "amenazar" son demasiado vagos, lo que tendría como consecuencia que se castiguen conductas protegidas por la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información, pero que si el legislador hubiera establecido de forma expresa como elemento subjetivo del tipo penal la intencionalidad del sujeto activo de conseguir la consecuencia dañina, se hubiera podido llegar a delimitar adecuadamente su alcance. En otras palabras, se sostenía que el otro defecto detectado en la norma, la vaguedad de los verbos rectores, dependía de la falta del elemento subjetivo dañino.



Dado que en mi consideración, no era necesario añadir un elemento subjetivo adicional, entonces, como consecuencia de esto, tampoco considero aceptable la conclusión de que esos verbos rectores sean demasiado vagos por la falta de ese elemento.

Así las cosas, si el dolo genérico recae sobre todos los elementos del tipo penal, entonces, el sujeto activo debe querer hostigar o amenazar a la víctima y entender los alcances de su conducta para que ésta sea punible. Resultaría sumamente complicado sostener que una conducta desarrollada de esa manera se encuentre protegida por la libertad de expresión o el derecho de acceso a la información.

Por estas razones, considero que el tipo penal de ciberacoso, redactado en los términos establecidos en el artículo 390 Ter del Código Penal para el Estado de Tamaulipas, sí es constitucional, a diferencia del tipo penal estudiado en el precedente señalado.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 304/2020, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2023 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo I, octubre de 2023, página 969, con número de registro digital: 31872.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 7/2021, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE CUAUHTÉMOC, ESTADO DE COLIMA.

En sesión de ocho de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Cuauhtémoc, Estado de Colima, solicitando la invalidez del "Acuerdo para la Implementación de Operativos de Seguridad Pública de Coordinación para el Aseguramiento Cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su reglamento", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial de dicho Estado.



Por mayoría de seis votos se reconoció la validez del acuerdo impugnado al estimar que el Poder Ejecutivo Local cuenta con atribuciones para ordenar a las Secretarías de Movilidad y Seguridad Pública la realización de los operativos consignados en ese instrumento, en términos de la Ley de Movilidad del Estado de Colima. Además, que al hacerlo no invadió la esfera de competencias de los Municipios, pues se trata de una norma relacionada con la materia de transporte, la cual es facultad residual de las entidades federativas.

Respetuosamente, disiento del sentido de la sentencia, en tanto considero que el acuerdo impugnado está afectado por una *inconstitucionalidad sobrevenida* con motivo de la publicación de la reforma constitucional sobre movilidad y seguridad vial el dieciocho de septiembre de dos mil veinte y la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial el diecisiete de mayo de dos mil veintidós que transformaron la distribución de competencias en materia de transporte.

Dicho lo anterior, dividiré mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentan la decisión de la sentencia y, en el segundo, me ocuparé de exponer las razones por las debió declararse la invalidez del acuerdo impugnado.

a) Fallo mayoritario

La sentencia reconoce la validez del acuerdo impugnado, a partir de las siguientes consideraciones:

En primer lugar y partiendo de precedentes, la sentencia sostiene que conforme al sistema constitucional de competencias les corresponde a las entidades federativas lo concerniente al transporte público. Esto, toda vez que la Constitución General no reserva a la Federación o a los Municipios la materia, por ende, de forma residual debe entenderse que corresponde a aquéllas.

Mientras que a los Municipios, por competencia constitucional expresa corresponde la materia de tránsito, así como intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial, siendo que transporte y tránsito son materias diferentes.

En segundo término, destaca que la Constitución y la Ley del Municipio Libre, ambas del Estado de Colima, no contemplan que los Municipios tengan la facultad de prestar el servicio de transporte público.



En cambio, la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima sostiene que la regulación, coordinación, conducción y vigilancia del servicio de transporte en la entidad federativa corresponde al Ejecutivo Local.

En este sentido, concluye que si el acuerdo impugnado está directamente relacionado con la materia de transporte de personas, en tanto busca evitar que vehículos no autorizados en términos de la normativa aplicable sean utilizados para movilizar personas de un lugar a otro, poniendo en riesgo la integridad y seguridad de los pasajeros y de terceros, es evidente que no invade la esfera de competencias del Municipio. Asimismo, que el Gobernador del Estado contaba con facultades legales para emitirlo.

En tercer lugar, la sentencia desarrolla que las cuestiones de legalidad argumentadas por el Municipio no pueden ser analizadas en la controversia constitucional al resultar ajenas a la materia que este medio de control constitucional aborda.

Finalmente, califica como infundada la supuesta afectación del derecho al trabajo y la dignidad de quienes contaban con licencia para prestar el servicio de mototaxis, al considerar que es una cuestión no relacionada con las competencias constitucionalmente asignadas al Municipio actor.

b) Razones del disenso

Como he adelantado, respetuosamente disiento del reconocimiento de validez del acuerdo impugnado, en tanto considero que a la luz del parámetro de regularidad constitucional vigente invade la esfera de competencias municipales en materia de transporte.

Reforma constitucional y legal

Mediante reforma realizada a la Constitución General en materia de movilidad y seguridad vial, publicada el dieciocho de diciembre de dos mil veinte,¹ se modificaron los artículos 73, fracción XXIX-C; 115, fracciones V, inciso a) y VI; y 122, apartado C, párrafo segundo; asimismo, se adicionó un último párrafo al diverso 4o.;² todos ellos en aspectos relacionados con la materia de movilidad y seguridad vial.

¹ La cual entró en vigor el diecinueve de diciembre de dos mil veinte y en la que se otorgó el plazo de ciento ochenta días siguiente a la entrada en vigor de esas reformas, al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Movilidad y Seguridad Vial.

² **Constitución General**



Además, con motivo de esta reforma constitucional se publicó la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, que tiene como uno de sus objetivos definir los **mecanismos de coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y la nueva distribución de competencias** que regula la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de movilidad y seguridad vial.³

Aunque la sentencia sí hace referencia a este cambio normativo,⁴ lo hace para sostener que como las entidades federativas son las autoridades competentes para otorgar licencias y permisos para conducir para el transporte de pasajeros, por lo que la regulación para otorgar permisos para el transporte público de personas es competencia estatal, por lo que los gobiernos municipales carecen de atribuciones en materia de transporte público de pasajeros. Conclu-

"Artículo 4o. ... Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad."

"Artículo 73. ... I. ... 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;"

"Artículo 115. ... I. ... V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ... VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia."

"Artículo 122. ... A. ... C. ... Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; movilidad y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública."

³ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"Artículo 1. ... La presente Ley tendrá por objetivos: ...II. Definir mecanismos de coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en materia de movilidad y seguridad vial; III. Establecer la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de movilidad y seguridad vial, así como los mecanismos para su debida coordinación, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;"

⁴ Párrafo 73 de la sentencia.



sión que respetuosamente no comparto, como desarrollaré en los siguientes apartados:

II. Parámetro de regularidad constitucional en materia de movilidad y seguridad vial

Como consecuencia, el parámetro de regularidad constitucional se transformó radicalmente. En efecto, con la reforma a la Constitución General, el transporte público, que es un elemento de la movilidad y la seguridad vial, pasó de ser una facultad residual estatal a una facultad concurrente; mientras que con la expedición de la ley general, se potenciaron las facultades municipales, en tanto ahora pueden regular y administrar el transporte público municipal.

Ciertamente, del proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de movilidad y seguridad vial se desprende que el órgano reformador de la Constitución entendió la movilidad como un concepto que comprende al de transporte público, regulado desde la perspectiva de un derecho humano y donde resulta necesaria una nueva distribución de competencias en términos de una ley general para efecto de la debida coordinación de los tres niveles de gobierno.⁵

⁵ Iniciativa presentada por la senadora María Guadalupe Saldaña Cisneros del Grupo Parlamentario del PAN: ... "Además del reconocimiento de la movilidad como un derecho humano, la iniciante, reconoce la necesidad de establecer leyes generales y leyes reglamentarias que, en conjunto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezcan **la concurrencia de los tres órdenes federales** respecto del tratamiento regulatorio y administrativo de una misma materia, estableciendo las directrices comunes que permitan **fortalecer las atribuciones de estados, municipios** y alcaldías en aras de fortalecer y mejorar las condiciones de movilidad ciudadana."

Iniciativa presentada por la senadora Xóchitl Gálvez del Grupo Parlamentario del PAN: "Expone que **para lograr que estos objetivos se transformen en normas jurídicas que rijan en todo el país, se requiere que tanto la Federación, como las 32 entidades federativas, los 2,458 municipios y las 16 alcaldías de la Ciudad de México, emitan normas jurídicas que regulen en esta materia** (seguridad vial)."

Iniciativa presentada por la senadora Patricia Mercado Castro de Movimiento Ciudadano: "Dicha ley (la ley general), no centralizaría la facultad, ni distribuiría competencias, por lo que no se privaría a los estados y municipios de las facultades correspondientes a su ámbito competencial. El objetivo de dicha reforma sería integrar un componente de racionalidad sistémica con el fin de **reglamentar la relación entre los tres órdenes de gobierno** en aras de fomentar el adecuado diseño e implementación de políticas públicas en materia de movilidad y seguridad vial."

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Zonas Metropolitanas y Movilidad y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de las Iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de movilidad y seguridad vial;



En este sentido, en la ley general, se definió la **movilidad** como el *conjunto de desplazamientos de personas, bienes y mercancías, a través de diversos*

"Las iniciativas comprenden en primer momento facultar al Congreso de la Unión para crear ley general en materia de movilidad y seguridad vial, así como reconocer el derecho de toda persona a la movilidad en condiciones de seguridad vial, e instituir los criterios y la planeación de movilidad y seguridad vial en 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 ... para los integrantes de estas comisiones dictaminadoras es fundamental facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, Entidades Federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de movilidad y seguridad vial ... Así como, facultar a las entidades federativas, a los municipios y en su caso, a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a formular, aprobar y administrar la zonificación los planes en materia de movilidad y seguridad vial, con el fin de erradicar los índices de 'accidentes automovilísticos, así como los índices' de mortalidad y de personas heridas por conductas viales negativas ... Anudado a la importancia de que la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias adecuen sus legislaciones para contar con la movilidad en condiciones de seguridad vial, óptima generando con ello una amplia aplicación del derecho, conservando el bienestar social y las buenas prácticas de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos."

Discusión en la Cámara de Senadores como Cámara de Origen:

"Senadora Patricia Mercado Castro: ... Ésta finalmente es una ley que coordina concurrencias, no invade competencias de municipios o de estados. Al contrario, es una propuesta para coordinar competencias ... Aunque muchos estados ya han legislado en esa materia, es necesario delimitar las atribuciones de cada orden de gobierno, por ello, es de gran relevancia establecerlo en nuestra Carta Magna y que el Congreso de la Unión expida una ley general, donde se delimiten las facultades de la Federación, los estados, los municipios en esta tarea."

"Senadora Nancy de la Sierra Arámbruro: ... El hecho de que se haya establecido la concurrencia de facultades entre la Federación, los Estados y Municipios, deja claro que la seguridad vial es una responsabilidad compartida, al tiempo que mejora el diseño."

Dictamen Comisión de Puntos Constitucionales Cámara de Diputados

"Diputada Aleida Alavez Ruiz, presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales: Resolver este complejo problema que representa la movilidad y la seguridad vial requiere del esfuerzo de todos los niveles de gobierno, no bastará con tener normas jurídicas con los mejores estándares, será necesario que de la norma general que emita el Congreso de la Unión, los Congresos Estatales, adaptando a las circunstancias específicas de cada entidad, emitan la legislación interna y a su vez los Estados y Municipios deberán iniciar los procesos de planeación para hacer realidad el nuevo mandato constitucional."

Discusión Cámara de Diputados, Cámara Revisora

"Diputado Roberto Antonio Rubio Montejo: Por ello, es necesario modificar el artículo 73 constitucional, para que el Congreso de la Unión pueda expedir una ley general en materia de movilidad y seguridad vial, que se establezca la concurrencia del gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia."

"Diputado Víctor Manuel Pérez Díaz: ... Asimismo, coincidimos en la necesidad de establecer dentro de las facultades del Congreso expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la



*modos, orientado a satisfacer las necesidades de las persona;*⁶ la **seguridad vial** como el conjunto de políticas y sistemas orientados a controlar los factores de riesgo, con el fin de prevenir y reducir las muertes y lesiones graves ocasionadas por siniestros de tránsito;⁷ y, el **transporte público de pasajeros** como el medio de traslado que se ofrece a una persona o al público en general de forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida y sujeta a horarios establecidos o criterios de optimización mediante algoritmos tecnológicos que otorga la autoridad competente a través de entidades, concesionarios o mediante permisos.⁸

Sin embargo, esta ley general no establece –como concluye la sentencia– dentro de las facultades exclusivas de las entidades federativas en el artículo 67, la de regular u otorgar concesiones en materia de transporte público a nivel estatal

Ciudad de México, a fin de contar con una ley general en materia de movilidad y seguridad vial. Con esta reforma lograremos una planeación más eficiente en asentamientos humanos, abarcando la federación, entidades federativas y los mismos municipios. En lo sucesivo, al contar con una ley general se puede incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano, para que de esta manera se coordinen las facultades coincidentes entre los diferentes órdenes de gobierno, a través de un marco normativo rector que defina los principios básicos sobre movilidad y seguridad vial. Entre los beneficios de implementar una ley general está el que permitirán establecer políticas públicas, planes y programas para la prevención de accidentes y mejoramiento en la infraestructura vial y también de movilidad. De igual forma, aumentar el número de opciones de servicios y modos de transporte. Además, se promoverán políticas que integren el transporte de carga, así como racionalizar el uso del automóvil."

"Diputada Dulce María Sauri Riancho: ... no hay que perder de vista que esta reforma constitucional no busca vulnerar las facultades de los estados y los municipios, sino por el contrario, busca generar soluciones a problemas complejos que requieren la participación de todos los órdenes de gobierno, en beneficio de los mexicanos."

⁶ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 3.** Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ... XXXII. Movilidad: El conjunto de desplazamientos de personas, bienes y mercancías, a través de diversos modos, orientado a satisfacer las necesidades de las personas; ..."

⁷ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 3.** Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ... XLVI. Seguridad vial: Conjunto de políticas y sistemas orientados a controlar los factores de riesgo, con el fin de prevenir y reducir las muertes y lesiones graves ocasionadas por siniestros de tránsito; ..."

⁸ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 3.** Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ... LIX. Transporte público de pasajeros: Es el medio de traslado que se ofrece a una persona o para el público en general de forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida y sujeta a horarios establecidos o criterios de optimización mediante algoritmos tecnológicos que otorga la autoridad competente a través de entidades, concesionarios o mediante permisos; ..."



y municipal. De la lectura de su fracción XI,⁹ se advierte claramente que no se refiere a concesiones y permisos para la prestación del servicio de transporte público, sino a licencias y permisos *para conducir*, y al registro de vehículos, acotado a las modalidades de su competencia.¹⁰

En cambio, en su fracción VIII cristaliza la competencia estatal para asignar, gestionar y administrar recursos públicos, en coordinación con los Municipios, así como para implementar acciones y proyectos en materia de movilidad, seguridad vial y transporte. De igual manera, en la fracción XII consagra su potestad de establecer, con base en los estudios correspondientes, las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros y de los servicios auxiliares, lo que se explica por la naturaleza de derechos o de precios públicos de dichas tarifas.¹¹

Por otra parte, el artículo 68, fracción II, que regula las facultades de los Municipios, les atribuye formular, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales en materia de movilidad y seguridad vial, así como conducir, evaluar y vigilar la política conforme a lo establecido por la ley, sus principios y jerarquía de la movilidad. Asimismo, la fracción VIII los faculta para desarrollar estrategias, programas y proyectos para la movilidad, fomentando y priorizando el uso del transporte público y los modos no motorizados; la XVI, para autorizar las áreas

⁹ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"Artículo 67. De las Entidades Federativas.

"Corresponde a las entidades federativas: ... XI. Otorgar licencias y permisos para conducir, en las modalidades de su competencia, para el transporte de pasajeros, de carga y de uso particular, así como el registro para que los vehículos circulen conforme a las leyes y reglamentos correspondientes bajo los criterios de la presente Ley; ..."

¹⁰ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"Artículo 67. De las Entidades Federativas.

"Corresponde a las entidades federativas: ... VIII. Asignar, gestionar y administrar recursos públicos, en coordinación con los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo los criterios de la presente Ley, para implementar acciones y proyectos en materia de movilidad y seguridad vial, infraestructura, servicios auxiliares y transporte; ... XII. Establecer, con base en los estudios correspondientes, las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros, así como los servicios auxiliares;"

¹¹ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"Artículo 67. De las Entidades Federativas.

"Corresponde a las entidades federativas: ... VIII. Asignar, gestionar y administrar recursos públicos, en coordinación con los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo los criterios de la presente Ley, para implementar acciones y proyectos en materia de movilidad y seguridad vial, infraestructura, servicios auxiliares y transporte; ... XII. Establecer, con base en los estudios correspondientes, las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros, así como los servicios auxiliares; ..."



de transferencia para el transporte en su territorio; y la XVIII, para impulsar la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad y personas con movilidad limitada a los servicios públicos de transporte de pasajeros.¹²

Como se advierte, **la ley general modificó la distribución competencial en materia de transporte público**, pues frente al esquema anterior de facultad expresa de la Federación en el caso del transporte federal e implícita en el caso de las entidades federativas, sumada a la intervención de los Municipios en la aprobación y aplicación de los programas de transporte que afecten su ámbito territorial, tenemos una nueva distribución de competencias donde el transporte público federal, estatal y municipal, es regulado y administrado por cada uno de los niveles de gobierno, bajo un esquema de coordinación que se concreta en un Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, una Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial para la conducción de una Política Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, que será implementada a través de la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

Así, en principio, el artículo 3, en su fracción LI, que ordena la coordinación de los gobiernos estatales con los Municipios para satisfacer las necesidades de transporte,¹³ establece un deber de coordinación con el orden municipal.

Más aún, el artículo 44 establece con claridad que cada autoridad en materia de transporte en los tres órdenes de gobierno definirá *las categorías de servicios*

¹² **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 68.** De los municipios. Corresponde a los municipios las siguientes atribuciones: ...

"II. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales en materia de movilidad y seguridad vial, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, los programas de la entidad federativa correspondiente y los Convenios de Coordinación Metropolitanos; así como conducir, evaluar y vigilar la política conforme a lo establecido por esta Ley, sus principios y jerarquía de la movilidad; ...

"VIII. Desarrollar estrategias, programas y proyectos para la movilidad, fomentando y priorizando el uso del transporte público y los modos no motorizados; ... XVI. Autorizar las áreas de transferencia para el transporte en su territorio; ...

"XVIII. Impulsar la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad y personas con movilidad limitada a los servicios públicos de transporte de pasajeros, así como su desplazamiento seguro y efectivo en las vías a través de infraestructura adecuada;"

¹³ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 3.** Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

"LI. Servicio de transporte público: Actividad a través de la cual la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, los gobiernos de las entidades federativas, **en coordinación** con los municipios, satisfacen las necesidades de transporte accesible e incluyente de pasajeros o carga en todas sus modalidades, dentro del área de su jurisdicción; ..."



*de movilidad en función de su propio contexto y regulará su operación,*¹⁴ lo que evidencia de forma clara que los Municipios, así como los Estados, podrán definir **y regular** los servicios de operación que considere convenientes de acuerdo a su contexto y particulares circunstancias. Es evidente que en estos servicios de movilidad se encuentra el transporte público.

Por lo expuesto, no coincido con la mayoría de Ministras y Ministros en que se pueda derivar del artículo 67, fracción XI, de la ley general la facultad exclusiva de las entidades federativas en materia de transporte.

III. Inaplicabilidad de los precedentes

Habiendo cambiado enteramente el marco constitucional, sostengo que es inexacto que el sistema actual de competencias asigne la materia de transporte público a las entidades federativas, en virtud de que **pasó de ser una facultad residual estatal a una concurrente.**

Además, con la expedición de la ley general se potenciaron las facultades de los Municipios, los cuales ahora están autorizados para definir las categorías de servicios de movilidad en función de su contexto y regular su operación, cuestión que incluye el transporte público municipal.

Esta situación vuelve inaplicables al caso aquellos precedentes en materia de transporte público citados por la sentencia, incluyendo la controversia constitucional 342/2019,¹⁵ ya que aquéllos fueron construidos a través de la interpretación de los artículos 124¹⁶ y 115, fracciones III y V, de la Constitución General anteriores a la reforma.

¹⁴ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"Artículo 44. Control de los servicios de transporte.

"Cada autoridad en materia de transporte en los tres órdenes de gobierno definirá las categorías de servicios de movilidad en función de su propio contexto, y regulará su operación, y los instrumentos que se requieran, considerando la garantía al derecho a la movilidad de las personas, el control de las externalidades generadas por cada servicio, así como el cumplimiento de los estándares establecidos en esta Ley."

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁶ **Constitución General**

"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."



Hoy en día, la determinación del parámetro constitucional del transporte público tiene como base la facultad concurrente del Gobierno Federal, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de movilidad y seguridad vial, prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, y desarrollada por la ley general citada, lo que desplaza el sistema de facultades residuales estatales en materia de transporte público.

Respetuosamente, considero que la sentencia realiza una aplicación inadecuada del precedente, pues lo hace de manera automática, sin profundizar ni tomar en cuenta que el marco jurídico constitucional y el sistema de distribución de competencias en materia de transporte sufrió un cambio radical.

IV. Acuerdo impugnado

Debido a lo expuesto, considero que si bien cuando se expidió el acuerdo impugnado¹⁷ era constitucional desde el punto de vista competencial –y acorde con los precedentes–, la reforma constitucional en materia de movilidad y seguri-

¹⁷ Acuerdo impugnado

"PRIMERO. El presente acuerdo tiene por objeto establecer la coordinación interinstitucional de manera temporal para implementar operativos de coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Movilidad, para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su Reglamento.

"SEGUNDO. Las citadas dependencias, se coordinarán a efecto de establecer las normas, instrumentos y acciones para prevenir los delitos y erradicar la comisión de infracciones administrativas, específicamente en el área de operación del servicio público de transporte, en todas sus modalidades, así como del transporte privado y particular a través del uso de cualquier tipo de vehículo automotor. Para ello podrán realizar, entre otras actividades, de manera conjunta, toda clase de operativos, acciones y estrategias coordinadas en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, así como todos aquellos trámites y diligencias que se requieran para el cumplimiento del presente acuerdo.

"TERCERO. La actuación de parte de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, consistirá en brindar el apoyo en seguridad perimetral y de contención de personas, así como brindar protección a los servidores públicos de la Secretaría de Movilidad que intervengan en los operativos que ésta realice, a fin de que puedan ejercer sus funciones sin poner en riesgo su vida o integridad física; todo ello con estricto apego al Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Movilidad, específicamente en los operativos realizados por la Secretaría de Movilidad, en coordinación con las autoridades estatales y federales en el marco legal de sus atribuciones.

"CUARTO. Podrá invitarse a instancias de los tres órdenes de gobierno, para que estén presentes en los operativos, vigilando que las autoridades actúen en el ámbito de sus competencias."



dad vial y la expedición de la ley general **lo han tornado inconstitucional de manera sobreenvenida, por invadir la competencia del Municipio para regular el transporte público al interior de su territorio.**

En efecto, actualmente la entidad federativa demandada carece de competencias para prohibir –como lo hace en el acuerdo impugnado– la circulación de los mototaxis y vehículos similares al interior de los Municipios, a través de la implementación de **operativos** en carreteras de jurisdicción municipal, ya que únicamente tiene facultades para regular la operación de los servicios de movilidad en las vialidades estatales.

En este tenor, considero que debió declararse la invalidez del acuerdo impugnado, pues al contrariar la distribución competencial realizada en el artículo 44 de la ley general contraviene también, en consecuencia, el diverso 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 7/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo II, octubre de 2022, página 1817, con número de registro digital: 31006.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 20/2021, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE COMALA, ESTADO DE COLIMA.

En sesión de ocho de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Comala, Estado de Colima,

"QUINTO. La actuación de las instituciones se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

"SEXTO. El presente acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' y enviarse a las dependencias que en el intervienen, para su conocimiento y criterio técnico."



solicitando la invalidez del "ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO.", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial de dicho Estado.

Por mayoría de seis votos se reconoció la validez del acuerdo impugnado, así como su ejecución material, al estimar que el Poder Ejecutivo Local cuenta con atribuciones para ordenar a las Secretarías de Movilidad y Seguridad Pública la realización de los operativos consignados en ese instrumento, en términos de la Ley de Movilidad del Estado de Colima. Además, que al hacerlo no invadió la esfera de competencias de los Municipios, pues se trata de una norma relacionada con la materia de transporte, la cual es facultad residual de las entidades federativas.

Respetuosamente, disiento del sentido de la sentencia, en tanto considero que el acuerdo impugnado está afectado por una *inconstitucionalidad sobrevenida* con motivo de la publicación de la reforma constitucional sobre movilidad y seguridad vial el dieciocho de septiembre de dos mil veinte y la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial el diecisiete de mayo de dos mil veintidós que transformaron la distribución de competencias en materia de transporte.

Dicho lo anterior, dividiré mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentan la decisión de la sentencia y, en el segundo, me ocuparé de exponer las razones por las que debió declararse la invalidez del acuerdo impugnado.

a) Fallo mayoritario

La sentencia reconoce la validez del acuerdo impugnado, así como su ejecución material en el operativo en que se decomisaron cinco mototaxis en la localidad de Suchitlán, en el Municipio de Comala, Estado de Colima, a partir de las siguientes consideraciones:

En primer lugar y partiendo de precedentes, la sentencia sostiene que, conforme al sistema constitucional de competencias les corresponde a las entidades



federativas lo concerniente al transporte público. Esto, toda vez que la Constitución General no reserva a la Federación o a los Municipios la materia, por ende, de forma residual debe entenderse que corresponde a aquéllas.

Mientras que, a los Municipios, por competencia constitucional expresa corresponde la materia de tránsito, así como intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial, siendo que transporte y tránsito son materias diferentes.

En segundo término, destaca que la Constitución y la Ley del Municipio Libre, ambas del Estado de Colima, no contemplan que los Municipios tengan la facultad de prestar el servicio de transporte público. En cambio, la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima sostiene que la regulación, coordinación, conducción y vigilancia del servicio de transporte en la entidad federativa corresponde al Ejecutivo Local.

En este sentido, concluye que, si el acuerdo impugnado está directamente relacionado con la materia de transporte de personas, en tanto busca evitar que vehículos no autorizados en términos de la normativa aplicable sean utilizados para movilizar personas de un lugar a otro, poniendo en riesgo la integridad y seguridad de los pasajeros y de terceros, es evidente que no invade la esfera de competencias del Municipio. Asimismo, que el gobernador del Estado contaba con facultades legales para emitirlo.

En tercer lugar, la sentencia desarrolla que las cuestiones de legalidad argumentadas por el Municipio no pueden ser analizadas en la controversia constitucional al resultar ajenas a la materia que este medio de control constitucional aborda.

Finalmente, califica como infundada la supuesta afectación del derecho al trabajo y la dignidad de quienes contaban con licencia para prestar el servicio de mototaxis, al considerar que es una cuestión no relacionada con las competencias constitucionalmente asignadas al Municipio actor.

b) Razones del disenso

Como he adelantado, respetuosamente disiento del reconocimiento de validez del acuerdo impugnado y, en consecuencia, de su acto de ejecución, en tanto considero que a la luz del parámetro de regularidad constitucional vigente invade la esfera de competencias municipales en materia de transporte.



I. Reforma constitucional y legal

Mediante reforma realizada a la Constitución General en materia de movilidad y seguridad vial, publicada el dieciocho de diciembre de dos mil veinte,¹ se modificaron los artículos 73, fracción XXIX-C; 115, fracciones V, inciso a) y VI; y 122, apartado C, párrafo segundo; asimismo, se adicionó un último párrafo al diverso 4o.;² todos ellos en aspectos relacionados con la materia de movilidad y seguridad vial.

Además, con motivo de esta reforma constitucional se publicó la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, que tiene como uno de sus objetivos definir los **mecanismos de coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y la nueva distribución de competencias** que regula la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de movilidad y seguridad vial.³

¹ La cual entró en vigor el diecinueve de diciembre de dos mil veinte y en la que se otorgó el plazo de ciento ochenta días siguiente a la entrada en vigor de esas reformas, al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Movilidad y Seguridad Vial.

² **Constitución General**

"Artículo 4o. ... Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad."

"Artículo 73. ... I. ... 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; ..."**

"Artículo 115. ... I. ... V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes en materia de movilidad y seguridad vial; ... VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial, con apego a las leyes federales de la materia."

"Artículo 122. ... A. ... C. ... Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; movilidad y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública."

³ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**



Aunque la sentencia sí hace referencia a este cambio normativo,⁴ lo hace para sostener que como las entidades federativas son las autoridades competentes para otorgar licencias y permisos para conducir para el transporte de pasajeros, por lo que la regulación para otorgar permisos para el transporte público de personas es competencia estatal, por lo que los Gobiernos Municipales carecen de atribuciones en materia de transporte público de pasajeros. Conclusión que respetuosamente no comparto, como desarrollaré en los siguientes apartados:

II. Parámetro de regularidad constitucional en materia de movilidad y seguridad vial

Como consecuencia, el parámetro de regularidad constitucional se transformó radicalmente. En efecto, con la reforma a la Constitución General, el transporte público, que es un elemento de la movilidad y la seguridad vial, pasó de ser una facultad residual estatal a una facultad concurrente; mientras que con la expedición de la ley general, se potenciaron las facultades municipales, en tanto ahora pueden regular y administrar el transporte público municipal.

Ciertamente, del proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de movilidad y seguridad vial se desprende que el órgano reformador de la Constitución entendió la movilidad como un concepto que comprende al de transporte público, regulado desde la perspectiva de un derecho humano y donde resulta necesaria una nueva distribución de competencias en términos de una ley general para efecto de la debida coordinación de los tres niveles de gobierno.⁵

"Artículo 1. ... La presente Ley tendrá por objetivos: ...II. Definir mecanismos de coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en materia de movilidad y seguridad vial; III. Establecer la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de movilidad y seguridad vial, así como los mecanismos para su debida coordinación, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁴ Párrafo 73 de la sentencia.

⁵ Iniciativa presentada por la senadora María Guadalupe Saldaña Cisneros del Grupo parlamentario del PAN: "... Además del reconocimiento de la movilidad como un derecho humano, la iniciante, reconoce la necesidad de establecer leyes generales y leyes reglamentarias que, en conjunto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezcan **la concurrencia de los tres órdenes federales** respecto del tratamiento regulatorio y administrativo de una misma materia, estableciendo las directrices comunes que permitan **fortalecer las atribuciones de estados, municipios** y alcaldías en aras de fortalecer y mejorar las condiciones de movilidad ciudadana."



En este sentido, en la ley general, se definió la **movilidad** como *el conjunto de desplazamientos de personas, bienes y mercancías, a través de diversos*

Iniciativa presentada por la senadora Xóchitl Gálvez del Grupo Parlamentario del PAN: expone que **"para lograr que estos objetivos se transformen en normas jurídicas que rijan en todo el país, se requiere que tanto la Federación, como las 32 entidades federativas, los 2,458 Municipios y las 16 alcaldías de la Ciudad de México, emitan normas jurídicas ... que regulen en esta materia."** (seguridad vial).

Iniciativa presentada por la senadora Patricia Mercado Castro de Movimiento Ciudadano: "Dicha ley (la ley general), no centralizaría la facultad, ni distribuiría competencias, por lo que no se privaría a los estados y municipios de las facultades correspondientes a su ámbito competencial. El objetivo de dicha reforma sería integrar un componente de racionalidad sistémica con el fin de **reglamentar la relación entre los tres órdenes de gobierno** en aras de fomentar el adecuado diseño e implementación de políticas públicas en materia de movilidad y seguridad vial."

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Zonas Metropolitanas y Movilidad y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de movilidad y seguridad vial:

"Las iniciativas comprenden en primer momento facultar al Congreso de la Unión para crear ley general en materia de movilidad y seguridad vial, así como reconocer el derecho de toda persona a la movilidad en condiciones de seguridad vial, e instituir los criterios y la planeación de movilidad y seguridad vial en 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 ... para los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras es fundamental facultar al Congreso de la Unión para expedir la ley general que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, Entidades Federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de movilidad y seguridad vial ... Así como, facultar a las entidades federativas, a los Municipios y en su caso, a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a formular, aprobar y administrar la zonificación los planes en materia de movilidad y seguridad vial, con el fin de erradicar los índices de 'accidentes automovilísticos, así como los índices' de mortalidad y de personas heridas por conductas viales negativas ... Anudado a la importancia de que la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias adecuen sus legislaciones para contar con la movilidad en condiciones de seguridad vial, óptima generando con ello una amplia aplicación del derecho, conservando el bienestar social y las buenas prácticas de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos."

Discusión en la Cámara de Senadores como Cámara de Origen:

"Senadora Patricia Mercado Castro: ... Ésta finalmente es una ley que coordina concurrencias, no invade competencias de municipios o de estados. Al contrario, es una propuesta para coordinar competencias ... Aunque muchos estados ya han legislado en esa materia, es necesario delimitar las atribuciones de cada orden de gobierno, por ello es de gran relevancia establecerlo en nuestra Carta Magna y que el Congreso de la Unión expida una Ley General, donde se delimiten las facultades de la Federación, los estados, los municipios en esta tarea.

"Senadora Nancy de la Sierra Arámburo: ... El hecho de que se haya establecido la concurrencia de facultades entre la Federación, los estados y municipios, deja claro que la seguridad vial es una responsabilidad compartida, al tiempo que mejora el diseño."

Dictamen Comisión de Puntos Constitucionales Cámara de Diputados



*modos, orientado a satisfacer las necesidades de las personas;*⁶ la **seguridad vial** como el conjunto de políticas y sistemas orientados a controlar los factores de riesgo, con el fin de prevenir y reducir las muertes y lesiones graves ocasionadas por siniestros de tránsito;⁷ y, el **transporte público de pasajeros** como el medio de traslado que se ofrece a una persona o al público en general de forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida y sujeta

"Diputada Aleida Alavez Ruiz, presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales: Resolver este complejo problema que representa la movilidad y la seguridad vial requiere del esfuerzo de todos los niveles de gobierno, no bastará con tener normas jurídicas con los mejores estándares, será necesario que de la norma general que emita el Congreso de la Unión, los Congresos estatales, adaptando a las circunstancias específicas de cada entidad, evitan la legislación interna y a su vez los Estados y municipios deberán iniciar los procesos de planeación para hacer realidad el nuevo mandato constitucional."

Discusión Cámara de Diputados, Cámara Revisora

"Diputado Roberto Antonio Rubio Montejo: Por ello, es necesario modificar el artículo 73 constitucional, para que el Congreso de la Unión pueda expedir una ley general en materia de movilidad y seguridad vial, que se establezca la concurrencia del gobierno federal, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia.

"Diputado Víctor Manuel Pérez Díaz: ... Asimismo, coincidimos en la necesidad de establecer dentro de las facultades del Congreso expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de contar con una ley general en materia de movilidad y seguridad vial. Con esta reforma lograremos una planeación más eficiente en asentamientos humanos, abarcando la federación, entidades federativas y los mismos municipios. En lo sucesivo, al contar con una ley general se puede incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano, para que de esta manera se coordinen las facultades coincidentes entre los diferentes órdenes de gobierno, a través de un marco normativo rector que defina los principios básicos sobre movilidad y seguridad vial. Entre los beneficios de implementar una ley general está el que permitirán establecer políticas públicas, planes y programas para la prevención de accidentes y mejoramiento en la infraestructura vial y también de movilidad. De igual forma, aumentar el número de opciones de servicios y modos de transporte. Además, se promoverán políticas que integren el transporte de carga, así como racionalizar el uso del automóvil.

"Diputada Dulce María Sauri Riancho: ... no hay que perder de vista que esta reforma constitucional no busca vulnerar las facultades de los estados y los municipios, sino por el contrario, busca generar soluciones a problemas complejos que requieren la participación de todos los órdenes de gobierno, en beneficio de los mexicanos."

⁶ Ley General de Movilidad y Seguridad Vial

"Artículo 3. Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ... XXXII. Movilidad: El conjunto de desplazamientos de personas, bienes y mercancías, a través de diversos modos, orientado a satisfacer las necesidades de las personas; ..."

⁷ Ley General de Movilidad y Seguridad Vial

"Artículo 3. Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ... XLVI. Seguridad vial: Conjunto de políticas y sistemas orientados a controlar los factores de riesgo, con el fin de prevenir y reducir las muertes y lesiones graves ocasionadas por siniestros de tránsito; ..."



*a horarios establecidos o criterios de optimización mediante algoritmos tecnológicos que otorga la autoridad competente a través de entidades, concesionarios o mediante permisos.*⁸

Sin embargo, esta ley general no establece –como concluye la sentencia– dentro de las facultades exclusivas de las entidades federativas en el artículo 67, la de regular u otorgar concesiones en materia de transporte público a nivel estatal y municipal. De la lectura de su fracción XI,⁹ se advierte claramente que no se refiere a concesiones y permisos para la prestación del servicio de transporte público, sino a licencias y permisos *para conducir*, y al registro de vehículos, acotado a las modalidades de su competencia.¹⁰

En cambio, en su fracción VIII cristaliza la competencia estatal para asignar, gestionar y administrar recursos públicos, en coordinación con los Municipios, así como para implementar acciones y proyectos en materia de movilidad, seguridad vial y transporte. De igual manera, en la fracción XII consagra su potestad de establecer, con base en los estudios correspondientes, las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros y de los servicios auxiliares, lo que se explica por la naturaleza de derechos o de precios públicos de dichas tarifas.¹¹

⁸ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 3.** Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ... LIX. Transporte público de pasajeros: Es el medio de traslado que se ofrece a una persona o para el público en general de forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida y sujeta a horarios establecidos o criterios de optimización mediante algoritmos tecnológicos que otorga la autoridad competente a través de entidades, concesionarios o mediante permisos; ..."

⁹ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 67.** De las Entidades Federativas.

"Corresponde a las entidades federativas: ... XI. Otorgar licencias y permisos para conducir, en las modalidades de su competencia, para el transporte de pasajeros, de carga y de uso particular, así como el registro para que los vehículos circulen conforme a las leyes y reglamentos correspondientes bajo los criterios de la presente Ley; ..."

¹⁰ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 67.** De las Entidades Federativas.

"Corresponde a las entidades federativas: ... VIII. Asignar, gestionar y administrar recursos públicos, en coordinación con los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo los criterios de la presente Ley, para implementar acciones y proyectos en materia de movilidad y seguridad vial, infraestructura, servicios auxiliares y transporte; ... XII. Establecer, con base en los estudios correspondientes, las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros, así como los servicios auxiliares; ..."

¹¹ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 67.** De las Entidades Federativas.



Por otra parte, el artículo 68, fracción II, que regula las facultades de los Municipios, les atribuye formular, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales en materia de movilidad y seguridad vial, así como conducir, evaluar y vigilar la política conforme a lo establecido por la ley, sus principios y jerarquía de la movilidad. Asimismo, la fracción VIII los faculta para desarrollar estrategias, programas y proyectos para la movilidad, fomentando y priorizando el uso del transporte público y los modos no motorizados; la XVI para autorizar las áreas de transferencia para el transporte en su territorio; y la XVIII para impulsar la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad y personas con movilidad limitada a los servicios públicos de transporte de pasajeros.¹²

Como se advierte, **la ley general modificó la distribución competencial en materia de transporte público**, pues frente al esquema anterior de facultad expresa de la Federación en el caso del transporte federal e implícita en el caso de las entidades federativas, sumada a la intervención de los Municipios en la aprobación y aplicación de los programas de transporte que afecten su ámbito territorial, tenemos una nueva distribución de competencias donde el transporte público federal, estatal y municipal, es regulado y administrado por cada uno de los niveles de gobierno, bajo un esquema de coordinación que se concreta en un Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, una Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial para la conducción de una Política Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, que será implementada a través de la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

"Corresponde a las entidades federativas: ... VIII. Asignar, gestionar y administrar recursos públicos, en coordinación con los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo los criterios de la presente Ley, para implementar acciones y proyectos en materia de movilidad y seguridad vial, infraestructura, servicios auxiliares y transporte; ... XII. Establecer, con base en los estudios correspondientes, las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros, así como los servicios auxiliares; ..."

¹² **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 68.** De los municipios. Corresponde a los municipios las siguientes atribuciones: ... II. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales en materia de movilidad y seguridad vial, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, los programas de la entidad federativa correspondiente y los Convenios de Coordinación Metropolitanos; así como conducir, evaluar y vigilar la política conforme a lo establecido por esta Ley, sus principios y jerarquía de la movilidad; ... VIII. Desarrollar estrategias, programas y proyectos para la movilidad, fomentando y priorizando el uso del transporte público y los modos no motorizados; ... XVI. Autorizar las áreas de transferencia para el transporte en su territorio; ... XVIII. Impulsar la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad y personas con movilidad limitada a los servicios públicos de transporte de pasajeros, así como su desplazamiento seguro y efectivo en las vías a través de infraestructura adecuada; ..."



Así, en principio, el artículo 3, en su fracción LI, que ordena la coordinación de los Gobiernos Estatales con los Municipios para satisfacer las necesidades de transporte,¹³ establece un deber de coordinación con el orden municipal.

Más aún, el artículo 44 establece con claridad que cada autoridad en materia de transporte en los tres órdenes de gobierno definirá *las categorías de servicios de movilidad en función de su propio contexto y regulará su operación*,¹⁴ lo que evidencia de forma clara que los Municipios, así como los Estados, podrán definir **y regular** los servicios de operación que considere convenientes de acuerdo a su contexto y particulares circunstancias. Es evidente que en estos servicios de movilidad se encuentra el transporte público.

Por lo expuesto, no coincido con la mayoría de Ministras y Ministros en que se pueda derivar del artículo 67, fracción XI, de la ley general la facultad exclusiva de las entidades federativas en materia de transporte.

III. Inaplicabilidad de los precedentes

Habiendo cambiado enteramente el marco constitucional, sostengo que es inexacto que el sistema actual de competencias asigne la materia de transporte público a las entidades federativas, en virtud de que **pasó de ser una facultad residual estatal a una concurrente**.

Además, con la expedición de la ley general se potenciaron las facultades de los Municipios, los cuales ahora están autorizados para definir las categorías de servicios de movilidad en función de su contexto y regular su operación, cuestión que incluye el transporte público municipal.

¹³ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 3.** Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

"LI. Servicio de transporte público: Actividad a través de la cual la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, los gobiernos de las entidades federativas, **en coordinación** con los municipios, satisfacen las necesidades de transporte accesible e incluyente de pasajeros o carga en todas sus modalidades, dentro del área de su jurisdicción; ..."

¹⁴ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 44.** Control de los servicios de transporte.

"Cada autoridad en materia de transporte en los tres órdenes de gobierno definirá las categorías de servicios de movilidad en función de su propio contexto, y regulará su operación, y los instrumentos que se requieran, considerando la garantía al derecho a la movilidad de las personas, el control de las externalidades generadas por cada servicio, así como el cumplimiento de los estándares establecidos en esta Ley."



Esta situación vuelve inaplicables al caso aquellos precedentes en materia de transporte público citados por la sentencia, incluyendo la controversia constitucional 342/2019,¹⁵ ya que aquéllos fueron construidos a través de la interpretación de los artículos 124¹⁶ y 115, fracciones III y V, de la Constitución General anteriores a la reforma.

Hoy en día, la determinación del parámetro constitucional del transporte público tiene como base la facultad concurrente del Gobierno Federal, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de movilidad y seguridad vial, prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, y desarrollada por la ley general citada, lo que desplaza el sistema de facultades residuales estatales en materia de transporte público.

Respetuosamente, considero que la sentencia realiza una aplicación inadecuada del precedente, pues lo hace de manera automática, sin profundizar ni tomar en cuenta que el marco jurídico constitucional y el sistema de distribución de competencias en materia de transporte sufrió un cambio radical.

IV. Acuerdo impugnado

Debido a lo expuesto, considero que si bien cuando se expidió el acuerdo impugnado¹⁷ era constitucional desde el punto de vista competencial –y acorde con

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁶ **Constitución General**

"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."

¹⁷ **Acuerdo impugnado**

"PRIMERO. El presente acuerdo tiene por objeto establecer la coordinación interinstitucional de manera temporal para implementar operativos de coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Movilidad, para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su Reglamento.

"SEGUNDO. Las citadas dependencias, se coordinarán a efecto de establecer las normas, instrumentos y acciones para prevenir los delitos y erradicar la comisión de infracciones administrativas, específicamente en el área de operación del servicio público de transporte, en todas sus modalidades, así como del transporte privado y particular a través del uso de cualquier tipo de vehículo automotor. Para ello podrán realizar, entre otras actividades, de manera conjunta, toda clase de operativos, acciones y estrategias coordinadas en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, así como todos aquellos trámites y diligencias que se requieran para el cumplimiento del presente acuerdo.



los precedentes–, la reforma constitucional en materia de movilidad y seguridad vial y la expedición de la ley general **lo han tornado inconstitucional de manera sobrevenida, por invadir la competencia del Municipio para regular el transporte público al interior de su territorio.**

En efecto, actualmente la entidad federativa demandada carece de competencias para prohibir –como lo hace en el acuerdo impugnado– la circulación de los mototaxis y vehículos similares al interior de los Municipios, a través de la implementación de **operativos** en carreteras de jurisdicción municipal, ya que únicamente tiene facultades para regular la operación de los servicios de movilidad en las vialidades estatales.

En este tenor, considero que debió declararse la invalidez del acuerdo impugnado, pues al contrariar la distribución competencial realizada en el artículo 44 de la ley general contraviene también, en consecuencia, el diverso 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General.

V. Acto de aplicación

Toda vez que el acuerdo impugnado es inconstitucional, también lo es su acto de aplicación consistente en el operativo realizado el veintinueve de enero de dos mil veintiuno en la localidad de Suchitlán, en el Municipio de Comala, Estado

"TERCERO. La actuación de parte de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, consistirá en brindar el apoyo en seguridad perimetral y de contención de personas, así como brindar protección a los servidores públicos de la Secretaría de Movilidad que intervengan en los operativos que ésta realice, a fin de que puedan ejercer sus funciones sin poner en riesgo su vida o integridad física; todo ello con estricto apego al Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Movilidad, específicamente en los operativos realizados por la Secretaría de Movilidad, en coordinación con las autoridades estatales y federales en el marco legal de sus atribuciones

"CUARTO. Podrá invitarse a instancias de los tres órdenes de gobierno, para que estén presentes en los operativos, vigilando que las autoridades actúen en el ámbito de sus competencias.

"QUINTO. La actuación de las instituciones se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

"SEXTO. El presente acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' y enviarse a las dependencias que en el intervienen, para su conocimiento y criterio técnico.

"TRANSITORIO

"ÚNICO. El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima'."



de Colima, que resultó en el aseguramiento de cinco mototaxis por parte de elementos de la policía del Estado de Colima.

Por las razones expuestas, en la sesión de que he dado noticia, me pronuncié por la invalidez del acuerdo impugnado y, en consecuencia, de su acto de aplicación.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 20/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo II, octubre de 2022, página 1880, con número de registro digital: 31008.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 37/2021, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE VILLA DE ÁLVAREZ, ESTADO DE COLIMA.

En sesión de ocho de agosto de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Villa de Álvarez, Estado de Colima, solicitando la invalidez del "ACUERDO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE OPERATIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA DE COORDINACIÓN PARA EL ASEGURAMIENTO CAUTELAR DE MOTOCICLETAS ADAPTADAS CON CHASIS O ESTRUCTURA PARA PASAJEROS, MOTO CARROS O CUALQUIER OTRO MEDIO DE TRANSPORTE MOTORIZADO Y NO MOTORIZADO CUALQUIERA QUE SEA SU DENOMINACIÓN NO AUTORIZADO POR LA LEY DE MOVILIDAD SUSTENTABLE PARA EL ESTADO DE COLIMA Y SU REGLAMENTO.", emitido el dieciocho de enero de dos mil veintiuno y publicado al día siguiente en el Periódico Oficial de dicho Estado.

Por mayoría de seis votos se reconoció la validez del acuerdo impugnado, así como su ejecución material, al estimar que el Poder Ejecutivo Local cuenta con atribuciones para ordenar a las Secretarías de Movilidad y Seguridad Pública la realización de los operativos consignados en ese instrumento, en términos de la Ley de Movilidad del Estado de Colima. Además, que al hacerlo no invadió la esfera de competencias de los Municipios, pues se trata de una norma relacionada con la materia de transporte, la cual es facultad residual de las entidades federativas.



Respetuosamente, disiento del sentido de la sentencia, en tanto considero que el acuerdo impugnado está afectado por una *inconstitucionalidad sobrevenida* con motivo de la publicación de la reforma constitucional sobre movilidad y seguridad vial el dieciocho de septiembre de dos mil veinte y la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial el diecisiete de mayo de dos mil veintidós que transformaron la distribución de competencias en materia de transporte.

Dicho lo anterior, dividiré mi voto en dos apartados. En el primero, me referiré a las consideraciones que sustentan la decisión de la sentencia y, en el segundo, me ocuparé de exponer las razones por las que debió declararse la invalidez del acuerdo impugnado.

a) Fallo mayoritario

La sentencia reconoce la validez del acuerdo impugnado, así como su ejecución material en el operativo en que se decomisaron nueve mototaxis en el Municipio de Villa de Álvarez, Estado de Colima, a partir de las siguientes consideraciones:

En primer lugar y partiendo de precedentes, la sentencia sostiene que, conforme al sistema constitucional de competencias les corresponde a las entidades federativas lo concerniente al transporte público. Esto, toda vez que la Constitución General no reserva a la Federación o a los Municipios la materia, por ende, de forma residual debe entenderse que corresponde a aquéllas.

Mientras que, a los Municipios, por competencia constitucional expresa corresponde la materia de tránsito, así como intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial, siendo que transporte y tránsito son materias diferentes.

En segundo término, destaca que la Constitución y la Ley del Municipio Libre, ambas del Estado de Colima, no contemplan que los Municipios tengan la facultad de prestar el servicio de transporte público. En cambio, la Ley de Movilidad Sustentable del Estado de Colima sostiene que la regulación, coordinación, conducción y vigilancia del servicio de transporte en la entidad federativa corresponde al Ejecutivo Local.

En este sentido, concluye que, si el acuerdo impugnado está directamente relacionado con la materia de transporte de personas, en tanto busca evitar que vehículos no autorizados en términos de la normativa aplicable sean utilizados para movilizar personas de un lugar a otro, poniendo en riesgo la integridad y seguridad de los pasajeros y de terceros, es evidente que no invade la esfera



de competencias del Municipio. Asimismo, que el gobernador del Estado contaba con facultades legales para emitirlo.

En tercer lugar, la sentencia desarrolla que las cuestiones de legalidad argumentadas por el Municipio no pueden ser analizadas en la controversia constitucional al resultar ajenas a la materia que este medio de control constitucional aborda.

Finalmente, califica como infundada la supuesta afectación del derecho al trabajo y la dignidad de quienes contaban con licencia para prestar el servicio de mototaxis, al considerar que es una cuestión no relacionada con las competencias constitucionalmente asignadas al Municipio actor.

b) Razones del disenso

Como he adelantado, respetuosamente disiento del reconocimiento de validez del acuerdo impugnado y, en consecuencia, de su acto de ejecución, en tanto considero que a la luz del parámetro de regularidad constitucional vigente invade la esfera de competencias municipales en materia de transporte.

I. Reforma constitucional y legal

Mediante reforma realizada a la Constitución General en materia de movilidad y seguridad vial, publicada el dieciocho de diciembre de dos mil veinte,¹ se modificaron los artículos 73, fracción XXIX-C; 115, fracciones V, inciso a) y VI; y 122, apartado C, párrafo segundo; asimismo, se adicionó un último párrafo al diverso 4o.;² todos ellos en aspectos relacionados con la materia de movilidad y seguridad vial.

¹ La cual entró en vigor el diecinueve de diciembre de dos mil veinte y en la que se otorgó el plazo de ciento ochenta días siguiente a la entrada en vigor de esas reformas, al Congreso de la Unión para expedir la Ley General en Materia de Movilidad y Seguridad Vial.

² **Constitución General**

"Artículo 4o. ... Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad."

"Artículo 73. ... I. ... 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; ..."**

"Artículo 115. ... I. ... V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como los planes **en materia de movilidad** y seguridad vial; ... VI. Cuando dos



Además, con motivo de esta reforma constitucional se publicó la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial, que tiene como uno de sus objetivos definir los **mecanismos de coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y la nueva distribución de competencias** que regula la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de movilidad y seguridad vial.³

Aunque la sentencia sí hace referencia a este cambio normativo,⁴ lo hace para sostener que como las entidades federativas son las autoridades competentes para otorgar licencias y permisos para conducir para el transporte de pasajeros, por lo que la regulación para otorgar permisos para el transporte público de personas es competencia estatal, por lo que los gobiernos municipales carecen de atribuciones en materia de transporte público de pasajeros. Conclusión que respetuosamente no comparto, como desarrollaré en los siguientes apartados:

II. Parámetro de regularidad constitucional en materia de movilidad y seguridad vial

Como consecuencia, el parámetro de regularidad constitucional se transformó radicalmente. En efecto, con la reforma a la Constitución General, el transporte público, que es un elemento de la movilidad y la seguridad vial, pasó de ser

o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, **las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, incluyendo criterios para la movilidad y seguridad vial**, con apego a las leyes federales de la materia."

"Artículo 122. ... A. ... C. ... Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; **movilidad y seguridad vial**; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública."

³ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"Artículo 1. ... La presente Ley tendrá por objetivos: ... II. Definir mecanismos de coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en materia de movilidad y seguridad vial; ... III. Establecer la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de movilidad y seguridad vial, así como los mecanismos para su debida coordinación, de conformidad con lo establecido en el artículo 73, fracción XXIX-C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

⁴ Párrafo 73 de la sentencia.



una facultad residual estatal a una facultad concurrente; mientras que, con la expedición de la ley general, se potenciaron las facultades municipales, en tanto ahora pueden regular y administrar el transporte público municipal.

Ciertamente, del proceso legislativo de la reforma constitucional en materia de movilidad y seguridad vial se desprende que el órgano reformador de la Constitución entendió la movilidad como un concepto que comprende al de transporte público, regulado desde la perspectiva de un derecho humano y donde resulta necesaria una nueva distribución de competencias en términos de una ley general para efecto de la debida coordinación de los tres niveles de gobierno.⁵

⁵ Iniciativa presentada por la senadora María Guadalupe Saldaña Cisneros del Grupo Parlamentario del PAN: "... Además del reconocimiento de la movilidad como un derecho humano, la iniciante, reconoce la necesidad de establecer leyes generales y leyes reglamentarias que, en conjunto con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezcan **la concurrencia de los tres órdenes federales** respecto del tratamiento regulatorio y administrativo de una misma materia, estableciendo las directrices comunes que permitan **fortalecer las atribuciones de estados, municipios** y alcaldías en aras de fortalecer y mejorar las condiciones de movilidad ciudadana."

Iniciativa presentada por la senadora Xóchitl Gálvez del Grupo Parlamentario del PAN, expone que: **"para lograr que estos objetivos se transformen en normas jurídicas que rijan en todo el país, se requiere que tanto la Federación, como las 32 entidades federativas, los 2,458 municipios y las 16 alcaldías de la Ciudad de México, emitan normas jurídicas que regulen en esta materia** (seguridad vial)."

Iniciativa presentada por la senadora Patricia Mercado Castro de Movimiento Ciudadano: "Dicha ley (la ley general), no centralizaría la facultad, ni distribuiría competencias, por lo que no se privaría a los estados y municipios de las facultades correspondientes a su ámbito competencial. El objetivo de dicha reforma sería integrar un componente de racionalidad sistémica con el fin de **reglamentar la relación entre los tres órdenes de gobierno** en aras de fomentar el adecuado diseño e implementación de políticas públicas en materia de movilidad y seguridad vial."

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Zonas Metropolitanas y Movilidad y de Estudios Legislativos Segunda, respecto de las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de movilidad y seguridad vial:

Las iniciativas "comprenden en primer momento facultar al congreso de la Unión para crear ley general en materia de movilidad y seguridad vial, así como reconocer el derecho de toda persona a la movilidad en condiciones de seguridad vial, e instituir los criterios y la planeación de movilidad y seguridad vial en 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 ... para los integrantes de estas Comisiones dictaminadoras es fundamental facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley general que establezca la concurrencia del Gobierno Federal, Entidades Federativas, Municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de movilidad y seguridad vial ... Así como, facultar a las entidades federativas, a los municipios y en su caso, a las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a formular, aprobar y administrar la zonificación los planes en



En este sentido, en la ley general, se definió la **movilidad** como *el conjunto de desplazamientos de personas, bienes y mercancías, a través de diversos*

materia de movilidad y seguridad vial, con el fin de erradicar los índices de 'accidentes automovilísticos, así como los índices' de mortalidad y de personas heridas por conductas viales negativas ... Anudado a la importancia de que la federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias adecuen sus legislaciones para contar con la movilidad en condiciones de seguridad vial, óptima generando con ello una amplia aplicación del derecho, conservando el bienestar social y las buenas prácticas de las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos."

Discusión en la Cámara de Senadores como en la Cámara de Origen:

"Senadora Patricia Mercado Castro: ... Esta finalmente es una ley que coordina concurrencias, no invade competencias de municipios o de estados. Al contrario, es una propuesta para coordinar competencias ... Aunque muchos estados ya han legislado en esa materia, es necesario delimitar las atribuciones de cada orden de gobierno, por ello es de gran relevancia establecerlo en nuestra Carta Magna y que el Congreso de la Unión expida una Ley General, donde se delimiten las facultades de la Federación, los estados, los municipios en esta tarea.

"Senadora Nancy de la Sierra Arámburo: ... El hecho de que se haya establecido la concurrencia de facultades entre la Federación, los estados y municipios, deja claro que la seguridad vial es una responsabilidad compartida, al tiempo que mejora el diseño."

Dictamen en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados:

"Diputada Aleida Alavez Ruiz, Presidenta de la Comisión de Puntos Constitucionales: Resolver este complejo problema que representa la movilidad y la seguridad vial requiere del esfuerzo de todos los niveles de gobierno, no bastará con tener normas jurídicas con los mejores estándares, será necesario que de la norma general que emita el Congreso de la Unión, los Congresos estatales, adaptando a las circunstancias específicas de cada entidad, emitan la legislación interna y a su vez los Estados y municipios deberán iniciar los procesos de planeación para hacer realidad el nuevo mandato constitucional."

Discusión Cámara de Diputados, Cámara Revisora:

"Diputado Roberto Antonio Rubio Montejo: Por ello, es necesario modificar el artículo 73 constitucional, para que el Congreso de la Unión pueda expedir una ley general en materia de movilidad y seguridad vial, que se establezca la concurrencia del gobierno federal, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia.

"Diputado Víctor Manuel Pérez Díaz: ... Asimismo, coincidimos en la necesidad de establecer dentro de las facultades del Congreso expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas, de los municipios y, en su caso, demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, a fin de contar con una ley general en materia de movilidad y seguridad vial. Con esta reforma lograremos una planeación más eficiente en asentamientos humanos, abarcando la federación, entidades federativas y los mismos municipios. En lo sucesivo, al contar con una ley general se puede incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano, para que de esta manera se coordinen las facultades coincidentes entre los diferentes órdenes de gobierno, a través de un marco normativo rector que defina los principios básicos sobre movilidad y seguridad vial. Entre los beneficios de implementar una ley general está el que permitirán establecer políticas públicas, planes y programas para la prevención de accidentes y mejoramiento en la infraestructura vial y también de movilidad. De igual forma, aumentar el número de opciones de servicios y modos de transporte. Además, se promoverán políticas que integren el transporte de carga, así como racionalizar el uso del automóvil.



*modos, orientado a satisfacer las necesidades de las personas;*⁶ la **seguridad vial** como el *conjunto de políticas y sistemas orientados a controlar los factores de riesgo, con el fin de prevenir y reducir las muertes y lesiones graves ocasionadas por siniestros de tránsito;*⁷ y, el **transporte público de pasajeros** como el *medio de traslado que se ofrece a una persona o al público en general de forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida y sujeta a horarios establecidos o criterios de optimización mediante algoritmos tecnológicos que otorga la autoridad competente a través de entidades, concesionarios o mediante permisos.*⁸

Sin embargo, esta ley general no establece –como concluye la sentencia– dentro de las facultades exclusivas de las entidades federativas en el artículo 67, la de regular u otorgar concesiones en materia de transporte público a nivel estatal y municipal. De la lectura de su fracción XI,⁹ se advierte claramente que no se refiere a concesiones y permisos para la prestación del servicio de transporte público, sino a licencias y permisos *para conducir*, y al registro de vehículos, acotado a las modalidades de su competencia.¹⁰

"Diputada Dulce María Sauri Riancho: ... no hay que perder de vista que esta reforma constitucional no busca vulnerar las facultades de los estados y los municipios, sino por el contrario, busca generar soluciones a problemas complejos que requieren la participación de todos los órdenes de gobierno, en beneficio de los mexicanos."

⁶ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 3.** Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ... XXXII. Movilidad: El conjunto de desplazamientos de personas, bienes y mercancías, a través de diversos modos, orientado a satisfacer las necesidades de las personas; ..."

⁷ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 3.** Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ... XLVI. Seguridad vial: Conjunto de políticas y sistemas orientados a controlar los factores de riesgo, con el fin de prevenir y reducir las muertes y lesiones graves ocasionadas por siniestros de tránsito; ..."

⁸ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 3.** Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ... LIX. Transporte público de pasajeros: Es el medio de traslado que se ofrece a una persona o para el público en general de forma continua, uniforme, regular, permanente e ininterrumpida y sujeta a horarios establecidos o criterios de optimización mediante algoritmos tecnológicos que otorga la autoridad competente a través de entidades, concesionarios o mediante permisos; ..."

⁹ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 67.** De las Entidades Federativas.

"Corresponde a las entidades federativas: ... XI. Otorgar licencias y permisos para conducir, en las modalidades de su competencia, para el transporte de pasajeros, de carga y de uso particular, así como el registro para que los vehículos circulen conforme a las leyes y reglamentos correspondientes bajo los criterios de la presente Ley; ..."

¹⁰ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 67.** De las Entidades Federativas.



En cambio, en su fracción VIII cristaliza la competencia estatal para asignar, gestionar y administrar recursos públicos, en coordinación con los Municipios, así como para implementar acciones y proyectos en materia de movilidad, seguridad vial y transporte. De igual manera, en la fracción XII consagra su potestad de establecer, con base en los estudios correspondientes, las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros y de los servicios auxiliares, lo que se explica por la naturaleza de derechos o de precios públicos de dichas tarifas.¹¹

Por otra parte, el artículo 68, fracción II, que regula las facultades de los Municipios, les atribuye formular, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales en materia de movilidad y seguridad vial, así como conducir, evaluar y vigilar la política conforme a lo establecido por la ley, sus principios y jerarquía de la movilidad. Asimismo, la fracción VIII los faculta para desarrollar estrategias, programas y proyectos para la movilidad, fomentando y priorizando el uso del transporte público y los modos no motorizados; la XVI para autorizar las áreas de transferencia para el transporte en su territorio; y la XVIII para impulsar la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad y personas con movilidad limitada a los servicios públicos de transporte de pasajeros.¹²

"Corresponde a las entidades federativas: ... VIII. Asignar, gestionar y administrar recursos públicos, en coordinación con los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo los criterios de la presente Ley, para implementar acciones y proyectos en materia de movilidad y seguridad vial, infraestructura, servicios auxiliares y transporte; ... XII. Establecer, con base en los estudios correspondientes, las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros, así como los servicios auxiliares; ..."

¹¹ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"Artículo 67. De las Entidades Federativas.

"Corresponde a las entidades federativas: ... VIII. Asignar, gestionar y administrar recursos públicos, en coordinación con los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo los criterios de la presente Ley, para implementar acciones y proyectos en materia de movilidad y seguridad vial, infraestructura, servicios auxiliares y transporte; ... XII. Establecer, con base en los estudios correspondientes, las tarifas del servicio público de transporte de pasajeros, así como los servicios auxiliares; ..."

¹² **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"Artículo 68. De los municipios. Corresponde a los municipios las siguientes atribuciones: ... II. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales en materia de movilidad y seguridad vial, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional, los programas de la entidad federativa correspondiente y los Convenios de Coordinación Metropolitanos; así como conducir, evaluar y vigilar la política conforme a lo establecido por esta Ley, sus principios y jerarquía de la movilidad; ... VIII. Desarrollar estrategias, programas y proyectos para la movilidad, fomentando y priorizando el uso del transporte público y los modos no motorizados; ... XVI. Autorizar las áreas de transferencia para el transporte en su territorio; ... XVIII. Impulsar la accesibilidad e inclusión de personas con discapacidad y personas con movilidad limitada a los servicios públicos de transporte de pasajeros, así como su desplazamiento seguro y efectivo en las vías a través de infraestructura adecuada; ..."



Como se advierte, **la ley general modificó la distribución competencial en materia de transporte público**, pues frente al esquema anterior de facultad expresa de la Federación en el caso del transporte federal e implícita en el caso de las entidades federativas, sumada a la intervención de los Municipios en la aprobación y aplicación de los programas de transporte que afecten su ámbito territorial, tenemos una nueva distribución de competencias donde el transporte público federal, estatal y municipal, es regulado y administrado por cada uno de los niveles de gobierno, bajo un esquema de coordinación que se concreta en un Sistema Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, una Estrategia Nacional de Movilidad y Seguridad Vial para la conducción de una Política Nacional de Movilidad y Seguridad Vial, que será implementada a través de la coordinación de los tres órdenes de gobierno.

Así, en principio, el artículo 3 en su fracción LI, que ordena la coordinación de los gobiernos estatales con los Municipios para satisfacer las necesidades de transporte,¹³ establece un deber de coordinación con el orden municipal.

Más aún, el artículo 44 establece con claridad que cada autoridad en materia de transporte en los tres órdenes de gobierno definirá *las categorías de servicios de movilidad en función de su propio contexto y regulará su operación*,¹⁴ lo que evidencia de forma clara que los Municipios, así como los Estados, podrán definir **y regular** los servicios de operación que considere convenientes de acuerdo a su contexto y particulares circunstancias. Es evidente que en estos servicios de movilidad se encuentra el transporte público.

Por lo expuesto, no coincido con la mayoría de Ministras y Ministros en que se pueda derivar del artículo 67, fracción XI, de la ley general la facultad exclusiva de las entidades federativas en materia de transporte.

¹³ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 3.** Glosario. Para efectos de esta Ley, se entenderá por: ...

"LI. Servicio de transporte público: Actividad a través de la cual la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, los gobiernos de las entidades federativas, **en coordinación** con los municipios, satisfacen las necesidades de transporte accesible e incluyente de pasajeros o carga en todas sus modalidades, dentro del área de su jurisdicción; ..."

¹⁴ **Ley General de Movilidad y Seguridad Vial**

"**Artículo 44.** Control de los servicios de transporte.

"Cada autoridad en materia de transporte en los tres órdenes de gobierno definirá las categorías de servicios de movilidad en función de su propio contexto, y regulará su operación, y los instrumentos que se requieran, considerando la garantía al derecho a la movilidad de las personas, el control de las externalidades generadas por cada servicio, así como el cumplimiento de los estándares establecidos en esta Ley."



III. Inaplicabilidad de los precedentes

Habiendo cambiado enteramente el marco constitucional, sostengo que es inexacto que el sistema actual de competencias asigne la materia de transporte público a las entidades federativas, en virtud de que **pasó de ser una facultad residual estatal a una concurrente**.

Además, con la expedición de la ley general se potenciaron las facultades de los Municipios, los cuales ahora están autorizados para definir las categorías de servicios de movilidad en función de su contexto y regular su operación, cuestión que incluye el transporte público municipal.

Esta situación vuelve inaplicables al caso aquellos precedentes en materia de transporte público citados por la sentencia, incluyendo la controversia constitucional 342/2019,¹⁵ ya que aquéllos fueron construidos a través de la interpretación de los artículos 124¹⁶ y 115, fracciones III y V, de la Constitución General anteriores a la reforma.

Hoy en día, la determinación del parámetro constitucional del transporte público tiene como base la facultad concurrente del Gobierno Federal, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de movilidad y seguridad vial, prevista en el artículo 73, fracción XXIX-C, y desarrollada por la ley general citada, lo que desplaza el sistema de facultades residuales estatales en materia de transporte público.

Respetuosamente, considero que la sentencia realiza una aplicación inadecuada del precedente, pues lo hace de manera automática, sin profundizar ni tomar en cuenta que el marco jurídico constitucional y el sistema de distribución de competencias en materia de transporte sufrió un cambio radical.

IV. Acuerdo impugnado

Debido a lo expuesto, considero que si bien cuando se expidió el acuerdo impugnado¹⁷ era constitucional desde el punto de vista competencial –y acorde con

¹⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veinticinco de marzo de dos mil veintiuno.

¹⁶ **Constitución General**

"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."

¹⁷ **Acuerdo impugnado**



los precedentes–, la reforma constitucional en materia de movilidad y seguridad vial y la expedición de la ley general **lo han tornado inconstitucional de manera sobrevenida, por invadir la competencia del Municipio para regular el transporte público al interior de su territorio.**

En efecto, actualmente la entidad federativa demandada carece de competencias para prohibir –como lo hace en el acuerdo impugnado– la circulación de mototaxis y vehículos similares al interior de los Municipios, a través de la implementación de **operativos** en carreteras de jurisdicción municipal, ya que únicamente tiene facultades para regular la operación de los servicios de movilidad en las vialidades estatales.

En este tenor, considero que debió declararse la invalidez del acuerdo impugnado, pues al contrariar la distribución competencial realizada en el artículo 44 de

"PRIMERO. El presente acuerdo tiene por objeto establecer la coordinación interinstitucional de manera temporal para implementar operativos de coordinación entre la Secretaría de Seguridad Pública y la Secretaría de Movilidad, para el aseguramiento cautelar de motocicletas adaptadas con chasis o estructura para pasajeros, moto carros o cualquier otro medio de transporte motorizado y no motorizado cualquiera que sea su denominación no autorizado por la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima y su Reglamento.

"SEGUNDO. Las citadas dependencias, se coordinarán a efecto de establecer las normas, instrumentos y acciones para prevenir los delitos y erradicar la comisión de infracciones administrativas, específicamente en el área de operación del servicio público de transporte, en todas sus modalidades, así como del transporte privado y particular a través del uso de cualquier tipo de vehículo automotor. Para ello podrán realizar, entre otras actividades, de manera conjunta, toda clase de operativos, acciones y estrategias coordinadas en las vialidades, carreteras y autopistas de jurisdicción estatal y municipal, así como todos aquellos trámites y diligencias que se requieran para el cumplimiento del presente acuerdo.

"TERCERO. La actuación de parte de los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, consistirá en brindar el apoyo en seguridad perimetral y de contención de personas, así como brindar protección a los servidores públicos de la Secretaría de Movilidad que intervengan en los operativos que ésta realice, a fin de que puedan ejercer sus funciones sin poner en riesgo su vida o integridad física; todo ello con estricto apego al Protocolo de Actuación Policial de la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Movilidad, específicamente en los operativos realizados por la Secretaría de Movilidad, en coordinación con las autoridades estatales y federales en el marco legal de sus atribuciones.

"CUARTO. Podrá invitarse a instancias de los tres órdenes de gobierno, para que estén presentes en los operativos, vigilando que las autoridades actúen en el ámbito de sus competencias.

"QUINTO. La actuación de las instituciones se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

"SEXTO. El presente acuerdo deberá publicarse en el Periódico Oficial 'El Estado de Colima' y enviarse a las dependencias que en el intervienen, para su conocimiento y criterio técnico."



la ley general contraviene también, en consecuencia, el diverso 73, fracción XXIX-C, de la Constitución General.

V. Acto de aplicación

Toda vez que el acuerdo impugnado es inconstitucional, también lo es su acto de aplicación consistente en el operativo realizado el diecinueve de febrero de dos mil veintiuno en el Municipio de Villa de Álvarez, Estado de Colima, que resultó en el aseguramiento de nueve mototaxis por parte de elementos de la policía del Estado de Colima.

Por las razones expuestas, en la sesión de que he dado noticia, me pronuncie por la invalidez del acuerdo impugnado y, en consecuencia, de su acto de aplicación.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 37/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de octubre de 2022 a las 10:31 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 18, Tomo II, octubre de 2022, página 1942, con número de registro digital: 31007.

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



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





Subsección 1 POR PRECEDENTES

ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES. PARA DETERMINAR SI PROCEDE LA VÍA MERCANTIL PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE DICHO ACTO, EL JUZGADOR DEBE DEFINIR SI CONSTITUYE O NO UN ACTO DE COMERCIO AL REALIZARSE CON EL PROPÓSITO DE ESPECULACIÓN COMERCIAL, PUES EL CATÁLOGO DEL ARTÍCULO 75 DEL CÓDIGO DE COMERCIO DEBE INTERPRETARSE DE MANERA ENUNCIATIVA Y NO LIMITATIVA (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 63/98).

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 172/2023. 30 DE AGOSTO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO ACLARATORIO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: GREGORIO DELFINO CASTILLO PORRAS.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Tres personas físicas promovieron **juicio especial de desahucio** en contra de una persona moral, demandando –entre otras prestaciones– la desocupación y entrega de diversos lotes (entre los que se incluye un hotel). La demandada dio contestación y opuso como excepción la improcedencia de la vía –al considerar que, el contrato base de la acción se trataba de un con-



trato de usufructo oneroso y no de uno de arrendamiento–, misma que hizo valer en la audiencia inicial. La Jueza de conocimiento declaró improcedente dicha excepción. En contra de tal determinación, la demandada interpuso recurso de apelación de tramitación conjunta con la sentencia definitiva.

En la sentencia de primera instancia, la Jueza determinó que era improcedente la excepción en comento y **procedente la acción de desahucio**. Inconforme, la demandada interpuso recurso de **apelación**. La Sala de conocimiento confirmó la sentencia recurrida.

En desacuerdo, la demandada promovió **juicio de amparo directo** y argumentó –esencialmente– que, se omitió el análisis de la vía y que se debió advertir que el contrato de arrendamiento base de la acción es de naturaleza mercantil, por lo que la controversia debía dilucidarse en la vía de la misma naturaleza. El Tribunal Colegiado negó el amparo –entre otras razones– porque, a juicio de éste, el **arrendamiento de inmuebles no es un acto de comercio**, al no estar previsto en el artículo 75 del Código de Comercio.

La quejosa interpuso **recurso de revisión** en el que hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 75 del Código de Comercio –aplicado por primera vez en su perjuicio–, así como el posible desconocimiento de criterios de este Alto Tribunal en torno al precepto impugnado.

| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|------|--|---|-------|
| I. | COMPETENCIA | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 5 |
| II. | OPORTUNIDAD | El recurso es oportuno. | 5 |
| III. | LEGITIMACIÓN | La parte recurrente cuenta con legitimación. | 6 |
| IV. | CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO | Se precisan los antecedentes necesarios para analizar la procedencia y fondo del recurso. | 7 |
| V. | ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO | El recurso es procedente. | 22 |



| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|------|-------------------------|---|-------|
| VI. | ESTUDIO DE FONDO | Al resultar incorrecta la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado, en torno al artículo 75 del Código de Comercio y la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 72/2012 (10a.), lo procedente es, en la materia de la revisión, revocar la sentencia recurrida y devolver el asunto al Tribunal Colegiado de conocimiento para los efectos precisados en la presente resolución. | 28 |
| VII. | DECISIÓN | PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida. SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, para los efectos precisados en el apartado VI de la presente ejecutoria. | 47 |

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **treinta de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 172/2023, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del nueve de noviembre de dos mil veintidós por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, en el juicio de amparo directo *****.

El problema que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si resulta procedente el presente recurso de revisión y, de ser el caso, dilucidar si el artículo 75 del Código de Comercio vulnera el derecho de tutela judicial efectiva, así como los principios de igualdad sustantiva y no discriminación, al no prever expresamente el arrendamiento de inmuebles con la finalidad de especulación comercial –destinados al funcionamiento de hoteles– como acto de comercio.



ANTECEDENTES¹ Y TRÁMITE

1. Juicio de origen. Tres personas físicas promovieron **juicio especial de desahucio** en contra de una persona moral, a efecto de demandar lo siguiente:

(i) La desocupación y entrega de diversos lotes (entre los que se incluye un hotel);

(ii) El pago de las rentas vencidas;²

(iii) El pago de todos los servicios contratados en el inmueble; y,

(iv) El pago de gastos y costas.

2. Correspondió conocer del asunto al Juez de Instrucción adscrito al Juzgado Familiar y Civil Oral de Primera Instancia del Distrito Judicial de Solidaridad, Quintana Roo, quien radicó la demanda bajo el número de expediente *****. El Juez ordenó: *a)* requerir a la demandada el pago de las rentas vencidas y, *b)* en caso de que no acreditara tal pago, prevenirla para desocupar el inmueble. Asimismo, ordenó correrle traslado con la demanda a efecto de que formulara la contestación.

3. La demandada formuló contestación y opuso como excepción la **improcedencia de la vía**. Lo anterior, bajo el argumento de que el documento base de la acción se trataba de un contrato de usufructo oneroso, mas no de un contrato de arrendamiento. Por tanto, en opinión de la demandada, no era posible tramitar el juicio en la vía especial de desahucio.

4. De la secuela procesal de primera instancia cabe destacar que, en la audiencia inicial³ –durante la etapa de depuración del procedimiento– la deman-

¹ La narración de antecedentes del presente asunto se construye a partir de lo referido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en los autos del amparo directo civil *****, así como de las constancias que obran en el presente expediente.

² Correspondientes a los periodos de febrero a diciembre de dos mil diecinueve, así como de enero a noviembre de dos mil veinte; y todas las que se generaran hasta la total desocupación y entrega del inmueble.

³ Celebrada el trece de abril de dos mil veintiuno.



dada opuso la excepción de improcedencia de la vía en los términos referidos en el párrafo anterior. Dicha excepción se declaró improcedente al considerar que la vía ejercida resultaba idónea, pues la naturaleza del documento base de la acción sería analizada al momento de dictar sentencia. Lo anterior, por tratarse de un elemento de la acción.

5. En contra de dicha determinación, la demandada interpuso **recurso de apelación** y manifestó que los agravios serían formulados en el momento procesal oportuno. Posteriormente, en la audiencia de juicio,⁴ se desahogaron las pruebas admitidas y las partes formularon alegatos.

6. **Sentencia de primera instancia.** Al dictar sentencia, la Jueza de conocimiento⁵ estimó que no era procedente la excepción de improcedencia de la vía planteada por la demandada. Lo anterior dado que, al valorar el documento base de la acción, concluyó que éste se trataba de un contrato de arrendamiento inmobiliario. Bajo ese contexto, y toda vez que la demandada no demostró estar al corriente del pago de rentas, se declaró procedente la acción de desahucio.

7. **Recurso de apelación.** Inconforme, la persona moral demandada interpuso recurso de apelación. Correspondió conocer del asunto a la Quinta Sala Especializada en Materia Civil y Mercantil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo, con sede en Cancún, quien registró el asunto bajo el toca *****. La Sala dictó sentencia el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, en la que calificó de inoperantes los agravios y **confirmó** la sentencia impugnada.

8. **Demanda de amparo directo.** La apelante (demandada en el juicio de origen) promovió juicio de amparo directo⁶ en el que señaló como actos reclamados: *i*) la sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, dictada por la Quinta Sala antes referida en el toca de apelación *****; y, *ii*) la ejecución de la sentencia, atribuida a la Jueza Familiar y Civil Oral de Primera Instancia del Distrito Judicial de Solidaridad, Quintana Roo.

⁴ Celebrada el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno.

⁵ Jueza Civil y Familiar Oral del Juzgado Familiar y Civil Oral de Primera Instancia del Distrito Judicial de Solidaridad, Quintana Roo.

⁶ Por escrito presentado el nueve de septiembre de dos mil veintiuno en la Oficialía Común de Partes del Distrito Judicial de Cancún.



9. Por razón de turno, correspondió conocer del asunto al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito quien lo radicó como amparo directo civil *****. Asimismo, se tuvo como tercero-interesada a la parte actora en el juicio de origen, quien formuló alegatos.⁷

10. El Tribunal Colegiado dictó sentencia el **nueve de noviembre de dos mil veintidós** en la que determinó, por una parte, sobreseer el juicio y, por la otra, negar el amparo a la quejosa.

11. **Recurso de revisión.** En desacuerdo, por escrito presentado electrónicamente el veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, la quejosa interpuso el presente recurso de revisión.

12. **Trámite ante esta Suprema Corte.** Por auto de dieciséis de enero de dos mil veintitrés, la presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el recurso de revisión y ordenó su registro bajo el número de expediente 172/2023. De igual forma, se ordenó la radicación del asunto en la Primera Sala y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

13. Por escrito presentado el veinte de febrero de dos mil veintitrés, la parte tercero-interesada –a través de las respectivas mandatarias– formuló alegatos respecto a la procedencia del recurso de revisión. A dicho escrito recayó el proveído de diecisiete de abril siguiente, en el que se le ordenó estarse a lo acordado en el diverso auto de admisión de dieciséis de enero del dos mil veintitrés.

14. Por acuerdo de nueve de mayo de dos mil veintitrés, el presidente de la Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó remitir los autos a la ponencia designada para elaborar el proyecto de sentencia correspondiente.

I. COMPETENCIA

15. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁷ Por escrito presentado el veinte de octubre de dos mil veintiuno.



Mexicanos, vigente tras la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el once de marzo de dos mil veintiuno; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y; puntos primero y tercero del Acuerdo General número 1/2023 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el tres de febrero de dos mil veintitrés.

16. Lo anterior, en virtud de que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo en materia civil cuya especialidad corresponde a esta Primera Sala, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

17. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado se tuvo por notificada a la parte quejosa el **diecisiete de noviembre de dos mil veintidós**, en términos de la fracción II del artículo 30 de la Ley de Amparo.⁸ Dicha notificación surtió efectos el mismo día, conforme a lo previsto en la fracción II del artículo 31 de la misma ley.

18. Por tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **dieciocho de noviembre al dos de diciembre de dos mil veintidós**, descontando los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre por ser sábados y domingos, así como el día veintiuno de noviembre por ser inhábil conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.

⁸ " **Artículo 30.** Las notificaciones por vía electrónica se sujetarán a las reglas siguientes:

"...

"II. Los quejosos o terceros interesados que cuenten con Firma Electrónica están obligados a ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación todos los días y obtener la constancia a que se refiere la fracción III del artículo 31 de esta Ley, en un plazo máximo de dos días a partir de que el órgano jurisdiccional la hubiere enviado, con excepción de las determinaciones dictadas en el incidente de suspensión, en cuyo caso, el plazo será de veinticuatro horas.

"De no ingresar al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación dentro de los plazos señalados, el órgano jurisdiccional que corresponda tendrá por hecha la notificación. Cuando el órgano jurisdiccional lo estime conveniente por la naturaleza del acto podrá ordenar que las notificaciones se hagan por conducto del actuario, quien además, hará constar en el expediente cualquiera de las situaciones anteriores."



19. En consecuencia, si el escrito de revisión se presentó vía electrónica el **veintiocho de noviembre de dos mil veintidós**, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.

III. LEGITIMACIÓN

20. Esta Suprema Corte considera que ***** cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues está probado que, con el carácter de administradora única de ***** –parte quejosa en el juicio de amparo directo *****, del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito–, le fue otorgado –entre otros– poder general para pleitos y cobranzas, por virtud de la escritura pública *****, emitida por el Notario Público 147 del Estado de México.⁹

IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

21. Previo al análisis de procedencia y –de ser el caso– del estudio de fondo, se precisan algunas cuestiones necesarias para una mejor comprensión y resolución del asunto.

22. Demanda de amparo. En el único concepto de violación, la quejosa hizo valer –en esencia– argumentos encaminados a controvertir la vía en que se llevó el juicio, tal como se expone a continuación:

(i) Afirma que se transgredieron –en perjuicio de ella– los derechos de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley, en tanto la responsable evadió el análisis de procedencia de la vía. Ello, aun cuando el análisis es oficioso en cualquier etapa del procedimiento y, pese a que la ahora quejosa evidenció dicho aspecto en el recurso de apelación.

(ii) Omitir el análisis oficioso de la procedencia de la vía actualiza el riesgo de tramitar el juicio en contravención a lo ordenado en la ley, independientemente de que el asunto se hubiere admitido en la vía incorrecta o bien, de que la demandada hubiese refutado tal determinación por medio de la excepción correspondiente.

⁹ En el mismo sentido se pronunció el Magistrado Presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, por acuerdo de treinta de noviembre de dos mil veintidós.



(iii) En el caso, la jurisprudencia 1a./J. 25/2005¹⁰ tiene carácter vinculante, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo.¹¹ Esto, sin que deba entenderse que el examen oficioso de la procedencia de la vía debe acontecer únicamente en primera instancia. Al ser un presupuesto procesal de orden público, el estudio también puede realizarse por el tribunal revisor, independientemente del deficiente o defectuoso planteamiento que al respecto formulen las partes.¹²

(iv) Asimismo, sostiene que la sentencia impugnada transgrede –en perjuicio de ella– los principios de legalidad, seguridad jurídica, exacta aplicación de la ley, debida fundamentación y motivación.

(v) Lo anterior, pues al declarar inoperante lo alegado respecto a la improcedencia de la vía, la Sala dejó de atender que tal presupuesto procesal es de estudio oficioso y obligatorio.

(vi) Contrario al dicho de la Sala: i) desde el escrito de contestación de la demanda se opuso la *excepción de improcedencia de la vía* y; ii) la Jueza de

¹⁰ Tesis de rubro: "PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA.", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, jurisprudencia, común, Tomo XXI, abril de 2005, página 576. Registro digital: 178665.

¹¹ **Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas, con excepción de la propia Suprema Corte.

"La jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para sus Salas, pero no lo será la de ellas para el Pleno. Ninguna sala estará obligada a seguir la jurisprudencia de la otra.

"La jurisprudencia que establezcan los plenos regionales es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su región, salvo para la Suprema Corte de Justicia de la Nación y los plenos regionales.

"La jurisprudencia que establezcan los tribunales colegiados de circuito es obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas de su circuito, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los plenos regionales y los tribunales colegiados de circuito.

"La jurisprudencia en ningún caso tendrá efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."

¹² Al respecto, estimó aplicable la tesis 1a./J. 56/2009, de rubro: "PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE EL TRIBUNAL SUPERIOR PUEDE ANALIZAR DE OFICIO EN EL RECURSO DE APELACIÓN MERCANTIL.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, jurisprudencia, civil, Tomo XXX, noviembre de 2009, página 347. Registro digital: 165941.



Primera Instancia omitió abordar el tema. De ahí que no era posible –como lo sostuvo la Sala responsable– que la quejosa controvirtiera pronunciamiento alguno.

(vii) En todo caso, correspondía a la responsable atender –incluso, oficiosamente– el reiterado planteamiento de la quejosa respecto a la improcedencia de la vía. Tal presupuesto procesal es de orden público, por lo que el análisis de éste se impone a la litis fijada por las partes.

(viii) El criterio de la Sala en torno al análisis de improcedencia de la vía contraviene el criterio del Alto Tribunal sobre el tema. De modo que, inclusive, puede incurrir en responsabilidad administrativa al resolver en contravención a lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo.

(ix) Dicho actuar –sostiene– trasciende al resultado del fallo. De haber sido analizada oficiosa y debidamente la vía, se habría detectado que la demanda fue promovida en la vía incorrecta.

(x) Lo anterior, en tanto la naturaleza del acto jurídico que dio lugar a la presentación de la demanda es estrictamente mercantil. Esto, pues el objeto y la finalidad del contrato base de la acción, en relación con el inmueble materia del juicio, lo constituye el lucro compartido a propósito de la explotación del inmueble –como negocio mercantil– a través de terceros, mediante el alquiler de las habitaciones que conforman el hotel, en tanto centro vacacional de carácter turístico.

(xi) De ahí que el propósito del arrendamiento –consistente en el funcionamiento de la negociación mercantil– conlleva un fin lucrativo de especulación comercial, de carácter turístico y vacacional. Máxime que, por un lado, todos los pagos se pactaron con la adición del concepto de impuesto al valor agregado,¹³ cuyo pago quedaría exento en caso de tratarse de un arrendamiento ordinario civil. Por otro lado, la intención de la actora (ahora tercero interesada) es eminentemente especulativa, al exigir el pago del IVA.

¹³ En adelante IVA.



(xii) De ahí que lo pactado en el contrato base de la acción participa de la naturaleza jurídica de un auténtico acto de comercio, previsto en la fracción I del artículo 75 del Código de Comercio.

(xiii) Bajo los relatados argumentos, sostiene que se pretende llevar a cabo un indebido desahucio respecto de un inmueble sujeto a arrendamiento mercantil, siendo que el desahucio sólo procede contra arrendamientos ordinarios civiles.¹⁴

(xiv) A fin de evidenciar las razones por las cuales el arrendamiento de un hotel es de carácter meramente mercantil, citó la tesis 1a./J. 72/2012 (10a.),¹⁵ emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ello, para reiterar que la Sala responsable debió analizar la procedencia de la vía de manera oficiosa, advirtiendo que la litis sobre el arrendamiento mercantil de un bien inmueble destinado a la generación de lucro, con propósito de especulación comercial, es legalmente improcedente en la vía civil intentada.

23. Sentencia de amparo. Al dictar sentencia, el Tribunal Colegiado determinó, por una parte, **sobreseer** en el juicio y, por la otra, **negar** el amparo a la quejosa. Lo anterior, conforme a los siguientes razonamientos:

(i) En primer lugar, el tribunal tuvo por **cierto**¹⁶ el acto reclamado a la Quinta Sala Especializada en Materia Civil y Mercantil del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo, consistente en la sentencia de treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno, dictada en el toca *****. Lo anterior, en virtud de que así lo manifestó la Magistrada presidenta de la Sala responsable y ello se corroboró de autos.

¹⁴ Al respecto, estimó aplicable la tesis de rubro: "ARRENDAMIENTOS MERCANTILES. SU RESCISIÓN SE DEMANDA EN VÍA ORDINARIA MERCANTIL.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tercera Sala, aislada, civil, Tomo CXXVI, página 22. Registro digital: 339639.

¹⁵ Tesis de rubro: "VÍA MERCANTIL. PROCEDE TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS DERIVADAS DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES (LOCALES COMERCIALES) UBICADOS EN LOS AERÓDROMOS CIVILES DE SERVICIO PÚBLICO.", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Primera Sala, jurisprudencia, civil, Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012, página 492. Registro digital: 2001812.

¹⁶ Considerando tercero, página 11 de la sentencia.



(ii) Por otra parte, consideró **inexistente**¹⁷ la ejecución de la sentencia reclamada a la Jueza Familiar y Civil Oral de Primera Instancia del Distrito Judicial de Solidaridad, Quintana Roo, pues, conforme a lo dispuesto en los artículos 894 y 962 *Septies* del Código de Procedimientos Civiles para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, la ejecución reclamada correspondía –en su caso– al Juez de Instrucción.

(iii) En consecuencia, dado que la Jueza señalada como responsable carecía de atribuciones para ejecutar la sentencia reclamada, estimó inexistente el acto que se le atribuyó y decretó el sobreseimiento respectivo.

(iv) Al analizar el fondo del asunto,¹⁸ el tribunal destacó el planteamiento esencial de la quejosa, es decir, que la sentencia reclamada era violatoria de los derechos de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley. Lo anterior en virtud de que, a pesar de que formuló agravios al respecto, la Sala responsable omitió analizar la improcedencia de la vía; estudio que incluso debía ser oficioso.

(v) Asimismo, el tribunal tuvo en cuenta lo manifestado por la quejosa en el sentido de que la naturaleza del contrato es –en opinión de ella– estrictamente mercantil por tener como origen un arrendamiento cuyo objeto es la especulación comercial a través del lucro que se obtiene con la operación de un hotel.

(vi) Precisado lo anterior, el tribunal estimó, por una parte, inoperantes y, por otra, infundados los argumentos de la quejosa. En primer lugar, consideró que resultaba inoperante lo planteado en relación con el estudio de la excepción de improcedencia de la vía, pues la quejosa atribuía a la sentencia reclamada un argumento erróneo. A efecto de evidenciar lo anterior, el tribunal transcribió las consideraciones de la sentencia en las que la Sala calificó como inoperante el agravio.

(vii) Destacó que la inoperancia decretada por la Sala se sustentó en que el argumento de la demandada-apelante (en el sentido de que se trata de una persona moral constituida bajo las leyes mercantiles con fines de lucro y que realiza transacciones comerciales) **no fue hecho valer en su escrito de contestación de demanda**. Tal argumento fue expresado de forma oral en la audiencia

¹⁷ Considerando cuarto, página 11 de la sentencia.

¹⁸ Considerando sexto-II, página 16 de la sentencia.



inicial, es decir, una vez que ya había sido fijada la litis en el juicio. Por ello, la Sala consideró correcto que la Jueza oral lo repeliera y no se pronunciara al respecto.

(viii) Asimismo, la Sala determinó que, en su caso, la apelante **debió exponer razones** por las que consideraba incorrecto que la Jueza de origen no hubiera analizado la citada excepción cuando la litis ya se había fijado. Sin embargo, al no haberlo hecho, el agravio resultaba inoperante.

(ix) Tomando en cuenta lo anterior, el tribunal consideró que el concepto de violación de la quejosa partía de una premisa errónea, pues lo que sostuvo la Sala responsable es que el argumento relativo a la improcedencia de la vía no se hizo valer en el momento procesal oportuno.

(x) De igual forma, señaló que, si bien la improcedencia de la vía es un presupuesto procesal que se debe analizar de oficio, lo cierto era que la responsable no incurrió en violación alguna al no abordar dicho estudio y limitarse a dar respuesta al agravio propuesto en la apelación. Lo anterior en virtud de que, **si de oficio no se advirtió la improcedencia de la vía, la Magistrada responsable no se encontraba obligada a estudiar la excepción planteada** bajo los argumentos novedosos de la recurrente.

(xi) Precisado lo anterior, estimó infundado lo argumentado por la quejosa en el sentido de que el arrendamiento materia del contrato base de la acción es de naturaleza mercantil. El tribunal señaló que el arrendamiento de inmuebles no es un acto de comercio ya que –con independencia del carácter de comerciante de uno o ambos contratantes y del destino que se dé al inmueble arrendado– se debe considerar el acto en sí mismo, conforme a lo previsto en el artículo 75 del Código de Comercio.

(xii) En ese sentido, el tribunal recordó lo dispuesto en el artículo 75¹⁹ del Código de Comercio y concluyó que **el arrendamiento de inmuebles no es un**

¹⁹ "Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

"I. Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados;



acto de comercio, pues no encuadra en ninguno de los supuestos contemplados por la norma. Destacó que en su fracción I –cuando se refiere a alquileres– la norma no incluye a los inmuebles, sino únicamente a los muebles. Por otra parte, en la fracción II –cuando se refiere a los inmuebles– no incluye el arrendamiento, sino sólo las compras y ventas que tengan como propósito la especulación comercial.

(xiii) Asimismo, el tribunal señaló que **no es posible considerar que el arrendamiento de inmuebles está incluido en la fracción XXV** del artículo en

"II. Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho propósito de especulación comercial;

"III. Las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles;

"IV. Los contratos relativos a obligaciones del Estado u otros títulos de crédito corrientes en el comercio;

"V. Las empresas de abastecimientos y suministros;

"VI. Las empresas de construcciones, y trabajos públicos y privados;

"VII. Las empresas de fábricas y manufacturas;

"VIII. Las empresas de transportes de personas o cosas, por tierra o por agua; y las empresas de turismo;

"IX. Las librerías, y las empresas editoriales y tipográficas;

"X. Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales, casas de empeño y establecimientos de ventas en pública almoneda;

"XI. Las empresas de espectáculos públicos;

"XII. Las operaciones de comisión mercantil;

"XIII. Las operaciones de mediación en negocios mercantiles;

"XIV. Las operaciones de Bancos;

"XV. Todos los contratos relativos al comercio marítimo y a la navegación interior y exterior;

"XVI. Los contratos de seguros de toda especie;

"XVII. Los depósitos por causa de comercio;

"XVIII. Los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos;

"XIX. Los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda clase de personas;

"XX. Los vales u otros títulos a la orden o al portador, y las obligaciones de los comerciantes, a no ser que se pruebe que se derivan de una causa extraña al comercio;

"XXI. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil;

"XXII. Los contratos y obligaciones de los empleados de los comerciantes en lo que concierne al comercio del negociante que los tiene a su servicio;

"XXIII. La enajenación que el propietario o el cultivador hagan de los productos de su finca o de su cultivo;

"XXIV. Las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;

"XXV. Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código.

"En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial."



comento. Lo anterior en virtud de que, si bien dicha fracción establece que se reputan actos de comercio "*cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este código*"; ello no debe traducirse en que por simple analogía se puedan reputar como actos de comercio aquellos que el legislador expresamente no quiso incluir.

(xiv) Para el Tribunal Colegiado, la referida fracción XXV debe ser interpretada para reputar como actos de comercio aquellos que, sin haber sido contemplados por el legislador, siendo diferentes, guarden similitud con los contemplados de manera expresa. En su opinión, si la intención del legislador hubiera sido reputar el arrendamiento de inmuebles como acto de comercio, así lo hubiera dispuesto en el artículo 75 del Código de Comercio; tal como lo hizo al regular lo relativo a los muebles.

(xv) Apoyó las consideraciones anteriores en lo resuelto en la contradicción de tesis 76/96²⁰ de la que derivó la jurisprudencia 1a./J. 63/98,²¹ de rubro: "VÍA MERCANTIL, IMPROCEDENCIA DE LA, TRATÁNDOSE DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES."

(xvi) Además, el tribunal consideró que, aun cuando –en su caso– la empresa tenga el carácter de comerciante, no por ese simple hecho las adquisiciones, enajenaciones y alquileres que realice tendrán forzosamente el carácter de mercantiles. Lo anterior, dado que la expresión "*especulación comercial*" a que se refiere la fracción II del artículo 75 del Código de Comercio se debe interpretar en relación con las actividades ordinarias que ejerza quien celebra esa clase de operaciones. De ahí que, si la negociación no ejerce ordinariamente el comercio en adquisiciones, enajenaciones y alquileres de inmuebles, cuando realice dichos actos, éstos tendrán el carácter de civiles.

(xvii) Conforme a lo expuesto, estimó infundado el argumento de la quejosa ya que, el hecho de que el objeto del contrato de arrendamiento base de la acción sea un inmueble en el que opera un hotel con el propósito de especulación

²⁰ Resuelta en sesión de diecisiete de junio de mil novecientos noventa y ocho.

²¹ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 310. Registro digital: 194955.



comercial y que la arrendataria (quejosa) sea una sociedad mercantil no le otorga la naturaleza mercantil al acto jurídico. De ahí que no resultaba procedente la vía mercantil.

(xviii) En ese contexto, destacó que no resultaba aplicable la jurisprudencia 1a./J. 72/2012 (10a.), de rubro: "VÍA MERCANTIL. PROCEDE TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS DERIVADAS DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES (LOCALES COMERCIALES) UBICADOS EN LOS AERÓDROMOS CIVILES DE SERVICIO PÚBLICO."²²

(xix) Lo anterior, dado que –en opinión del tribunal– en tal asunto esta Primera Sala: (i) reiteró que el artículo 75 del Código de Comercio no establece como acto de comercio el contrato de arrendamiento de inmuebles con propósito de especulación comercial (*sic*); y, (ii) consideró que los artículos 48, fracción III y 54 de la Ley de Aeropuertos establecen que son servicios comerciales la venta de productos a los usuarios del aeródromo civil, que no son esenciales para su operación, ni de las aeronaves. Por ello, los contratos de arrendamiento de inmuebles ubicados en los aeródromos civiles, destinados a la venta de bienes y servicios a los usuarios se tratan de actos de comercio; particularidades que no se presentaban en el asunto materia de estudio.

(xx) Finalmente, en cuanto a la tesis aislada de rubro: "ARRENDAMIENTOS MERCANTILES. SU RESCISIÓN SE DEMANDA EN VÍA ORDINARIA MERCANTIL,"²³ invocada por la quejosa, el Tribunal señaló que, además de que en el caso no se demandó la rescisión de un contrato, dicho criterio no le resultaba obligatorio en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo. Máxime que existe jurisprudencia obligatoria de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conforme a la cual el arrendamiento de inmuebles no es un acto de comercio.

24. Recurso de revisión. Con la intención de facilitar el análisis del asunto, la síntesis de los argumentos vertidos por la recurrente se realiza en un orden diferente al propuesto en el escrito de revisión.

²² Nota supra 15.

²³ Nota supra 14.



(i) **Sobre la procedencia del recurso.** A efecto de evidenciar la procedencia del recurso de revisión, la quejosa-recurrente afirma que existen elementos para considerar que la interpretación realizada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito respecto del artículo 75 del Código de Comercio, es inconstitucional.

(ii) Interpretación que se trata del primer acto de aplicación en su perjuicio. En las sentencias de primera y segunda instancia, no se aplicaron en su perjuicio las porciones normativas del Código de Comercio, en tanto no se entró al estudio de la improcedencia de la vía en términos de lo previsto en el referido artículo 75.

(iii) Lo anterior, sin que sea óbice la existencia de jurisprudencia en torno a la norma impugnada, en tanto fue interpretada en un plano de mera legalidad.

(iv) Al respecto, citó las tesis de rubros: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA APLICACIÓN DE UNA LEY PUEDE ANALIZARSE EN ESE RECURSO CUANDO EXISTAN ELEMENTOS PARA CONSIDERAR QUE LA INTERPRETACIÓN QUE LLEVÓ A AQUÉLLA ES INCONSTITUCIONAL.";²⁴ "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE LA NORMA GENERAL CUYA CONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNA, AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD.";²⁵ "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ASPECTOS QUE DEBEN CONCURRIR PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN VÍA DE AGRAVIOS SE PLANTEA EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.";²⁶

²⁴ Tesis 2a. LXIX/2018 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, aislada, común, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 1248. Registro digital: 2017584.

²⁵ Tesis 2a./J. 55/2014 (10a.), en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, jurisprudencia, común, Libro 6, Tomo II, mayo de 2014, página 804. Registro digital: 2006486.

²⁶ Tesis 2a./J. 13/2016 (10a.), en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, jurisprudencia, común, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 821. Registro digital: 2010986.



"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES MATERIA DE ESTE RECURSO SE ENCUENTRA LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY REALIZADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO. AL RESOLVER CUESTIONES DE LEGALIDAD (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 107/2006).";²⁷ y, "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EXISTE UN TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE IMPUGNE UNA NORMA GENERAL, AUN CUANDO SOBRE ESTA HAYA UNA JURISPRUDENCIA EN LA QUE SE INTERPRETA EN UN PLANO DE MERA LEGALIDAD."²⁸

(v) **Sobre la [in]constitucionalidad del artículo 75 del Código de Comercio.** Como punto de partida, conviene señalar que los argumentos en torno a la [in]constitucionalidad del artículo 75 del Código de Comercio parten de dos hipótesis, a saber:

1. Que la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado –particularmente, en torno a las fracciones I y II del artículo 75 del Código de Comercio– es inconstitucional, pues excluye injustificadamente de los actos de comercio al alquiler o arrendamiento de inmuebles pese a que tenga un propósito de especulación comercial. Diferenciando así actos que en realidad son análogos. O bien,

2. Que es inconstitucional la norma impugnada, en sí misma, por excluir injustificadamente el carácter de acto comercial a un acto que es intrínsecamente mercantil, por conllevar idéntico propósito de especulación comercial.

(vi) Ambas hipótesis contravienen el principio de igualdad sustantiva y no discriminación, pues sin racionalidad jurídica se diferencia y distingue un acto de

²⁷ Tesis 2a. IX/2013 (10a.), visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Segunda Sala, aislada, común, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, página 1167. Registro digital: 2002905.

²⁸ Tesis 1a. CCIV/2018 (10a.), disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, aislada, común, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 405. Registro digital: 2018815.



comercio de otros que también son de naturaleza mercantil, aun cuando tienen idéntico propósito de especulación comercial.

(vii) Lo anterior, aunado a que no se realizó el control *ex officio* de constitucionalidad o convencionalidad exigido con la finalidad de verificar o no la validez de la exégesis letrista del precepto impugnado, a la luz de los principios de interpretación conforme y en favor de la persona. Esto, desde el postulado de la igualdad sustantiva de las personas comerciantes que ejercen actos de comercio con idéntico propósito de especulación comercial.

(viii) El trato diferenciado en comento carece de razonabilidad. Si bien el criterio diferenciador para establecer cuándo un contrato de alquiler o de arrendamiento de bienes constituye un acto de comercio se basa en una característica aparentemente objetiva –a saber, que se trate de un bien mueble–, lo cierto es que en tal distinción material subyace un elemento incierto y subjetivo que no mira la objetividad intrínseca de cualquier acto de comercio –esto es, el propósito de especulación comercial–.

(ix) A su criterio, despojar arbitrariamente el carácter de acto de comercio al contrato de arrendamiento de inmuebles, pese a que conlleve el propósito de especulación comercial, significa avalar que un criterio normativo trate y regule de forma desigual un acto jurídico comercial –como si fuera civil– sin importar que persiga la misma especulación de comercio que cualquier otro acto mercantil. Lo cual, además, implicaría tratar de forma inequitativa a un mismo grupo de personas situadas en una misma situación de hecho y de derecho.

(x) Excluir a una persona de su derecho a someter cualquier conflicto ante el Juez mercantil competente, pese a que el conflicto versa sobre un auténtico acto de comercio, **desatiende** la especialidad de la materia y **el derecho de jurisdicción de acceder a la vía mercantil –como parte de la tutela judicial efectiva–**.

De ahí que es inconstitucional excluir el alquiler o arrendamiento de inmuebles con propósito de especulación comercial, dentro de los actos de comercio. Ello, máxime que la tramitación del juicio en la vía correcta (*sic*) no es un mero formalismo procedimental, cuya ausencia impide tener plena certeza de que se



respetó el derecho del demandado a la seguridad jurídica y de legalidad, tal como se sostuvo en la jurisprudencia **1a./J. 29/2021 (11a.)**.²⁹

(xi) Se ignora que el ánimo de especulación comercial surge desde que el propietario adapta y acondiciona su inmueble como hotel, con el propósito de darlo en arrendamiento con fines de lucro comercial, y de esta manera obtener mayor ingreso en el ámbito mercantil que el civil.

(xii) La norma o el criterio normativo pasan por alto que un contrato de esa naturaleza y para esos fines, asume –en sí mismo– el carácter de operación mercantil, pues se pacta con el propósito de especulación comercial.

(xiii) Asimismo, –en su opinión– el criterio del Colegiado pierde de vista que basta con que un agente de comercio –así concebido por ley– ejerza un acto comercial, para que cualquier controversia en torno a dicho acto de comercio se ventile y decida en la vía mercantil.

(xiv) De igual manera, –a su dicho– el criterio del Colegiado desatiende que la actividad mercantil de la quejosa es el giro comercial que realiza en el inmueble arrendado, dentro de la industria hotelera, dando el servicio de hospedaje turístico.

(xv) Así, para comprender la naturaleza del alquiler del inmueble, debe atender a que: *i)* la arrendataria es una sociedad mercantil que se dedica a la especulación mercantil; *ii)* el inmueble objeto del contrato es un hotel; *iii)* el propósito del arrendamiento es que la arrendataria ofrezca el hotel para el hospedaje de turistas; y *iv)* en el contrato base de la acción se añadió el pago del IVA al pago de la renta mensual.

(xvi) Ahora bien, afirma que, para evitar la expulsión de la validez de la norma, debe efectuarse la interpretación conforme al artículo 75 del Código de Comercio.

²⁹ Tesis de rubro: "PRINCIPIO DE PRIVILEGIO DEL FONDO SOBRE LA FORMA. LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO EN LA VÍA INCORRECTA NO ES UN MERO FORMALISMO QUE PUEDA OBIARSE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 17, PÁRRAFO TERCERO, CONSTITUCIONAL).", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Primera Sala, jurisprudencia, constitucional, civil, Libro 7, Tomo II, noviembre de 2021, página 1374. Registro digital: 2023791.



Ello, en el sentido de que tal precepto es enunciativo y no limitativo. De modo que, aun cuando no se menciona expresamente, entre los actos de comercio debe considerarse el arrendamiento de bienes inmuebles con especulación comercial, pues no puede primar la desigualdad entre entes mercantiles intrínsecamente iguales, bajo el entendido de que la literalidad de la norma distingue entre ellos.

(xvii) Criterio que es acorde con la fracción XXV del referido artículo 75, en que se consideran mercantiles otros actos de naturaleza análoga.

(xviii) Que el arrendamiento de inmuebles no esté previsto expresamente en la fracción I o II del precepto en comento, no autoriza a concluir que el propósito del legislador fue excluirlo de los actos de comercio, aun cuando se efectúe con idéntico propósito de especulación mercantil.

(xix) Ello, máxime que –a su dicho– la falta de mención expresa se explica porque a la fecha de expedición del Código de Comercio, el arrendamiento de inmuebles con propósito de especulación mercantil, no se había manifestado con la importancia económica y financiera que asume en la actualidad.

(xx) Afirma que la interpretación efectuada por el tribunal colegiado, respecto de la tesis **1a./J. 72/2012 (10a.)**³⁰ es errónea, bajo las siguientes consideraciones:

- Es incorrecto afirmar –como lo hace el Colegiado– que: *i*) el artículo 75 del Código de Comercio proscribe el arrendamiento de inmuebles (aún con fines de especulación comercial) y; *ii*) sólo cuando el inmueble arrendado se sitúe en aeropuertos públicos (locales comerciales) es acto de comercio.

- No obstante, independientemente de que la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado es contradictoria e inconsistente en sí misma, lo cierto es que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en momento alguno ha definido que, *en términos de lo previsto en el artículo 75 del Código de Comercio*,

³⁰ Nota supra 15.



el arrendamiento de inmuebles con fines de especulación comercial no constituye un acto de comercio.

- Antes bien, este Máximo Tribunal –al resolver la contradicción de tesis 303/2011, que dio origen a la jurisprudencia en comento– advirtió que, si bien el multirreferido artículo 75 no contempla expresamente el arrendamiento como acto de comercio, lo cierto es que con su actual fracción XXV, la lista de los supuestos que configuran actos de comercio no es limitativa, sino meramente enunciativa.

Circunstancia que permite –a su criterio–, realizar un ejercicio ponderativo para determinar en qué casos la renta de un inmueble puede ser considerado como un acto de comercio.

- De ahí que –reitera– la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado es contraria al criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 303/2011 y emitir la jurisprudencia 1a./J. 72/2012 (10a.).

- A su criterio, de sostenerse que es correcta la interpretación de la jurisprudencia 1a./J. 72/2012 (10a.), resultaría inconstitucional la fracción I del artículo 75 del Código de Comercio.

- Ello, pues el establecido trato diferenciado –sea por el legislador o por el órgano colegiado– carece de razonabilidad al perder de vista el propósito de especulación comercial, propio de cualquier acto de comercio.

(xxi) Además, –a su criterio– tras la reforma constitucional en materia de derechos humanos, la interpretación que se adoptó en la tesis 1a./J. 63/98³¹ ya no es acorde con el parámetro de constitucionalidad vigente. Por un lado, el criterio plasmado en la jurisprudencia corresponde a una interpretación de mera legalidad. Por otro lado, la doctrina de esta Suprema Corte ha evolucionado, tal como se refleja en la jurisprudencia 1a./J. 72/2012 (10a.), misma que –en su opinión– reactiva la vigencia de la tesis de rubro: "ARRENDAMIENTO DE INMUE-

³¹ Nota supra 21.



BLES, CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, REFORMADO POR DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1955.",³² en la cual se determina que el contrato de arrendamiento de inmuebles asume el carácter de operación mercantil cuando se practica con propósito de especulación comercial.

V. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

25. Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, así como del Acuerdo General número 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de revisión en amparo directo es procedente, por regla general, cuando:

(i) En la sentencia recurrida: *a*) se decide sobre la constitucionalidad de una norma general, *b*) se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, incluidos los derechos humanos contenidos en tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano o, *c*) se omite el estudio de tales cuestiones planteadas en la demanda de amparo; y,

(ii) La problemática de constitucionalidad entrañe un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

26. En ese sentido, por lo que hace al **primer requisito**, se recuerda que, al seguir el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 21/2011-PL,³³ esta Primera Sala entiende que

³² Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Pleno, aislada, civil, Volumen XCII, Primera Parte, página 10. Registro digital: 257803.

³³ Resuelta en sesión de nueve de septiembre de dos mil trece, por mayoría de nueve votos, de la que derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 22/2014 (10a.), de rubro: "CUESTIÓN CONSTITUCIONAL. PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO, SE SURTE CUANDO SU MATERIA VERSA SOBRE LA COLISIÓN ENTRE UNA LEY SECUNDARIA Y UN TRATADO INTERNACIONAL, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, común, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 94. Registro digital: 2006223.



una **cuestión propiamente constitucional** se actualiza cuando se exige la tutela del principio de supremacía constitucional para la solución de un caso concreto, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la determinación normativa que para ese supuesto otorga la Constitución, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo o de alguna norma fundamental o de un derecho humano reconocido en un tratado internacional ratificado por México, mediante el despliegue de un método interpretativo.

27. Así entonces, una cuestión de constitucionalidad se puede definir, en términos generales, mediante un criterio positivo y otro negativo. De manera positiva, se origina por el ejercicio interpretativo de un elemento o norma constitucional para la resolución del caso, al entender con ello no sólo la interpretación de los preceptos de la Constitución Federal, sino de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México es parte de acuerdo con lo previsto en el artículo 1o., párrafo primero, constitucional.

28. Mientras que el criterio negativo para definir una cuestión propiamente constitucional radica en la identificación del opuesto, es decir, una **cuestión de legalidad**. Aquellas cuestiones jurídicas atinentes exclusivamente a determinar la **debida aplicación de una ley** o la **determinación (interpretación) del sentido de una norma secundaria**, se encuadran como una **cuestión de legalidad** en la que lo relevante es desentrañar el sentido normativo de tales fuentes normativas.

29. Lo anterior no implica que una cuestión de legalidad no se encuentre protegida por la norma fundamental, pues la Constitución Federal –en los artículos 14 y 16– establece el derecho humano a la legalidad, lo cual implica evaluar la debida aplicación de la ley; sin embargo, ello se trata de una violación indirecta a la Constitución que **no exige el ejercicio interpretativo de un elemento genuinamente constitucional**, sino sólo una referencia en vía de consecuencia.

30. Asimismo, es criterio de esta Primera Sala que, cuando en un juicio de amparo directo el Tribunal Colegiado aplica por primera vez un precepto de una ley secundaria en perjuicio de alguna de las partes y tal aplicación trasciende al resultado de la sentencia del amparo, se actualiza la posibilidad de que esa parte promueva el recurso de revisión a fin de poder plantear desde entonces



la inconstitucionalidad del precepto que sirvió de base para la determinación de conceder o negar la protección constitucional.³⁴

31. Ahora bien, por lo que hace al **segundo requisito**, esta Primera Sala ha entendido que el interés excepcional se encuentra satisfecho cuando se cumplen sus dos funciones, a saber:

i) La función tutelar del recurso. Es decir, cuando la decisión trasciende al resultado del fallo en beneficio del recurrente y,

ii) La función relativa a ser fuente de estándares constitucionales. Esto es, cuando: *a)* la resolución del asunto da lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional y, *b)* lo decidido en la sentencia recurrida implique el desconocimiento de un criterio emitido por el Alto Tribunal, relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.³⁵

32. En ese sentido, serán procedentes únicamente aquellos recursos de revisión que reúnan ambos requisitos. De modo que basta que no se cumpla con cualquiera de los requisitos expuestos para que el recurso sea improcedente.

33. Ello, aun cuando la presidencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de la Sala respectiva admita a trámite el recurso, pues tal determinación no implica la procedencia definitiva del asunto. El análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia, según el caso, del Pleno o las Salas de este Alto Tribunal.

³⁴ Así se sostuvo por mayoría de tres votos en el amparo directo en revisión **5668/2015**, aprobado en sesión de uno de junio de dos mil dieciséis; el amparo directo en revisión **2750/2015**, aprobado en sesión de ocho de junio de dos mil dieciséis, así como en el recurso de reclamación **1332/2015**, aprobado en sesión de veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis.

³⁵ Resulta aplicable la tesis de jurisprudencia 1a./J. 16/2023 (11a.), de rubro: "IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN POR FALTA DE INTERÉS EXCEPCIONAL. SE ACTUALIZA CUANDO EL ANÁLISIS DE LA INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL NO PUEDE TRASCENDER AL RESULTADO DEL FALLO EN BENEFICIO DEL RECURRENTE.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Primera Sala, civil, común, Libro 22, Tomo II, febrero de 2023, página 2139. Registro digital: 2025898.



34. Conforme a lo expuesto, esta Primera Sala considera que el recurso intentado **es procedente**, pues se satisfacen los dos requisitos de procedencia descritos. El primero, en virtud de que la recurrente cuestiona la constitucionalidad de la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado en torno a las fracciones I y II del artículo 75 del Código de Comercio, el cual fue aplicado por vez primera en su perjuicio por el Tribunal Colegiado; lo que –conforme al criterio mayoritario de esta Primera Sala– por excepción actualiza una cuestión de constitucionalidad.³⁶

35. Lo anterior, con apoyo en la jurisprudencia 2a./J. 13/2016 (10a.),³⁷ de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ASPECTOS QUE DEBEN CONCURRIR PARA SU PROCEDENCIA CUANDO EN VÍA DE AGRAVIOS SE PLANTEA EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL APLICADA POR PRIMERA VEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO.", que esta Primera Sala comparte.

36. Asimismo, cabe recordar que en la sentencia reclamada el Tribunal Colegiado estimó infundado el argumento de la quejosa en el sentido de que el contrato base de la acción es de naturaleza mercantil, pues el arrendamiento de inmuebles no es un acto de comercio, toda vez que –en su opinión– no encuadra en ninguno de los supuestos previstos en el artículo 75 del Código de Comercio.

37. Ahora bien, en el presente asunto la recurrente argumenta que dicha interpretación del artículo 75 del Código de Comercio es inconstitucional, pues no considerar el arrendamiento de inmuebles con propósito de especulación comercial como un acto de comercio, resulta violatorio de los principios de **igualdad sustantiva y no discriminación**.

³⁶ Dicho criterio se adoptó –entre otros precedentes– al resolver el recurso de reclamación 3045/2019, fallado en sesión de cuatro de noviembre de dos mil veinte, por mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra el Ministro presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular.

³⁷ Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Segunda Sala, común, Libro 27, Tomo I, febrero de 2016, página 821. Registro digital: 2010986.



38. Al respecto, no pasa inadvertido para esta Primera Sala que dicho planteamiento guarda estrecha relación con aspectos relativos a la aplicación de la ley lo cual, por regla general, atiende a una cuestión de legalidad. No obstante, lo cierto es que, al alegar que la interpretación –a partir de la cual el Tribunal Colegiado estimó aplicable o inaplicable cierta disposición– no se apega al marco de regularidad constitucional, la sospecha así planteada da lugar a que el tribunal de control constitucional deba verificar que sea correcta la interpretación que dio lugar a su aplicación o inaplicación al caso concreto.

39. Sirve de apoyo a lo anterior, a *contrario sensu*, la tesis aislada 2a. LXIX/2018 (10a.)³⁸ sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que esta Primera Sala comparte, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA APLICACIÓN DE UNA LEY PUEDE ANALIZARSE EN ESE RECURSO CUANDO EXISTAN ELEMENTOS PARA CONSIDERAR QUE LA INTERPRETACIÓN QUE LLEVÓ A AQUÉLLA ES INCONSTITUCIONAL."

40. De igual forma, el asunto cumple con el requisito de **interés excepcional** requerido para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo. Del análisis de diversos precedentes emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a lo que debe entenderse por actos de comercio, se advierte que la interpretación efectuada por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito respecto del artículo 75 del Código de Comercio –al resolver el juicio de amparo ***** de su índice– podría implicar el desconocimiento de un criterio emitido por este Alto Tribunal.

³⁸ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, común, Libro 57, Tomo I, agosto de 2018, página 1248. Registro digital: 2017584.

De texto siguiente: "Si bien la aplicación de la ley a un caso concreto constituye un aspecto de legalidad, lo cierto es que cuando se alega que una norma no se apega al marco de regularidad constitucional, y ante la sospecha sobre su inaplicabilidad al caso específico, el tribunal de control constitucional puede, en primer orden, verificar que sea correcta la interpretación que dio lugar a su aplicación al caso concreto, pues de ello depende que realice o no el examen sobre su inconstitucionalidad. Considerar lo contrario, es decir, entender que el tribunal de control constitucional no debe cuestionar lo que llevó a aplicar la norma al caso específico, limitaría sus atribuciones obstaculizando su labor de control constitucional so pretexto de no estar facultado para resolver cuestiones de legalidad, cuando éstas son condición para el ejercicio de protección de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



41. Es así pues, si bien en la jurisprudencia 1a./J. 63/98³⁹ se concluyó que el arrendamiento de inmuebles no constituye un acto de comercio, lo cierto es que la doctrina desarrollada por este Alto Tribunal ha reconocido que, para determinar si es procedente la vía mercantil, es menester atender a diversos factores y no sólo al contenido expreso del artículo 75 del Código de Comercio, toda vez que la numeración contenida en dicho precepto no es limitativa sino meramente enunciativa.

42. Lo anterior, máxime que, el análisis de fondo del asunto permitiría a esta Primera Sala verificar, bajo un nuevo paradigma, si se cumple con el derecho de tutela judicial efectiva, al excluir como actos de comercio al arrendamiento de inmuebles –para el funcionamiento de hoteles–.

43. Pronunciamiento que cobra relevancia con motivo de la reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación,⁴⁰ en la que se destacó la importancia del sistema de precedentes. Sistema a partir del cual se prevé la constitución de **precedentes obligatorios** para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas –cuando sean tomadas por mayoría calificada–, **a partir de las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias** que dicten las Salas y Pleno de este Alto Tribunal.⁴¹

44. De ahí que el presente asunto representa una oportunidad para que esta Primera Sala determine si confirma o interrumpe el criterio de la citada jurisprudencia 1a./J. 63/98,⁴² con la finalidad de dotar de certeza y seguridad jurídica a los justiciables.

45. Al respecto es aplicable la tesis 1a. XXV/2017 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO EN AQUELLOS CASOS EN LOS QUE SE PLANTEA LA POSIBLE INTERRUPCIÓN DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL VIGENTE, EMITIDO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."⁴³

³⁹ Nota *supra* 21.

⁴⁰ De once de marzo de dos mil veintiuno.

⁴¹ Conforme a los artículos 222 y 223 de la Ley de Amparo.

⁴² Nota *supra* 21.

⁴³ De esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, común, Libro 40, Tomo I, marzo de 2017, página 453. Registro digital: 2013871.



46. Razones todas ellas por las que este recurso de revisión debe ser examinado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

VI. ESTUDIO DE FONDO

47. En atención a las problemáticas de constitucionalidad planteadas, corresponde determinar si el criterio del Tribunal Colegiado es acorde con la doctrina emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, de ser el caso, verificar si dicha interpretación transgrede o no, el derecho de tutela judicial efectiva y los principios de igualdad sustantiva y no discriminación.

48. A efecto de resolver dicha problemática, se recuerda que la quejosa-recurrente, en la demanda de amparo controvertió la vía en que se llevó el juicio de origen esencialmente porque –a su criterio– el asunto debió ventilarse en la vía mercantil. Esto, toda vez que el contrato base de la acción es un auténtico acto de comercio, al tener por objeto y finalidad la obtención de un lucro compartido derivado de la explotación del inmueble materia del contrato (como hotel).

49. Lo anterior, pues en aplicación de la tesis 1a./J. 72/2012 (10a.)⁴⁴ emitida por esta Primera Sala, en opinión de la recurrente, el arrendamiento de un hotel es de carácter meramente mercantil al tener un propósito de especulación comercial.

50. También se recuerda que el Tribunal Colegiado calificó de infundados, en una parte, e inoperantes, en otra, los argumentos vertidos por la quejosa-recurrente ya que:

i) El **arrendamiento de inmuebles no es un acto de comercio**, pues:

a. Debe considerarse el acto en sí mismo, conforme a lo dispuesto en el artículo 75 del Código de Comercio –independientemente del carácter de comerciante de uno o ambos contratantes y del destino que se dé al inmueble arrendado–.

⁴⁴ Nota supra 15.



b. No encuadra en ninguno de los supuestos contemplados en el referido artículo 75. Antes bien, en la fracción I –relativa a alquileres– no se incluyen los bienes inmuebles, y en la fracción II –relativa a los bienes inmuebles– no se incluye el arrendamiento, sino tan sólo la compra y venta con propósito de especulación comercial.

c. La fracción XXV del artículo 75 del Código de Comercio no puede interpretarse en el sentido de que, por simple analogía, se pueden reputar como actos de comercio aquellos que el legislador expresamente no quiso incluir. Antes bien, debe interpretarse en el sentido de reputar como actos de comercio aquellos que, siendo diferentes, guarden similitud con los actos contemplados expresamente por el legislador.

Consideraciones que apoyó en lo resuelto por esta Primera Sala, en la contradicción de tesis 76/96, que dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 63/98.

d. El carácter de comerciante de la empresa quejosa no implica que sus adquisiciones, enajenaciones y alquileres son de carácter mercantil. La expresión "*especulación comercial*" se debe interpretar en relación con las actividades ordinarias que ejerce quien celebra dichas operaciones, pues de lo contrario tendrán el carácter de civiles.

ii) Es inaplicable la jurisprudencia 1a./J. 72/2012 (10a.), pues las particularidades del caso que le dio origen no se presentan en el asunto materia de estudio. En tal precedente, la Primera Sala: *(i)* reiteró que el artículo 75 del Código de Comercio no establece como acto de comercio el contrato de arrendamiento de inmuebles con propósito de especulación comercial (*sic*); y *(ii)* tomó en consideración artículos de la Ley de Aeropuertos para establecer que la venta de productos a los usuarios del aeródromo civil (que no son esenciales para su operación, ni de las aeronaves) son servicios comerciales.

iii) La tesis de rubro: "ARRENDAMIENTOS MERCANTILES. SU RESCISIÓN SE DEMANDA EN VÍA ORDINARIA MERCANTIL."⁴⁵ *(i)* no es obligatoria en térmi-

⁴⁵ Nota supra 14.



nos del artículo 217 de la Ley de Amparo; *(ii)* no refiere el mismo supuesto –pues en el precedente se demandó la rescisión de un contrato–; y *(iii)* existe jurisprudencia obligatoria de la Primera Sala en el sentido de que el arrendamiento de inmuebles no es un acto de comercio.

51. Finalmente, en lo que aquí interesa, la quejosa-recurrente expresó –en los agravios– que, la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado respecto al artículo 75 del Código de Comercio –en relación con el arrendamiento de inmuebles–, contraviene los principios de igualdad sustantiva y no discriminación, así como el derecho de tutela judicial efectiva. Ello, toda vez que se le impide el acceso a la vía mercantil –que, en su opinión, resulta la vía idónea para el caso concreto–, siendo que el contrato base de la acción es –a su criterio– un acto de comercio por tener como propósito la especulación comercial.

52. En este sentido, la recurrente afirma que la interpretación efectuada por el órgano colegiado, respecto de la tesis 1a./J. 72/2012 (10a.) es errónea porque: *i)* contrario al dicho del Colegiado, el Alto Tribunal –al emitir la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia apuntada– sostuvo que, si bien el artículo 75 del Código de Comercio no prevé expresamente como acto de comercio el arrendamiento, lo cierto es que los supuestos previstos en el citado artículo, constituyen una lista meramente enunciativa, lo que permite realizar un ejercicio ponderativo para determinar en qué casos la renta de un inmueble puede considerarse como un acto de comercio; *ii)* se perdió de vista el propósito de especulación comercial del contrato celebrado en el caso y; *iii)* la jurisprudencia en comento reactiva la tesis de rubro: "ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES, CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, REFORMADO POR DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1955."⁴⁶

53. Asimismo, la quejosa-recurrente afirmó que la interpretación adoptada en la tesis 1a./J. 63/98,⁴⁷ ya no es acorde con el parámetro de constitucionalidad vigente porque: *i)* se realizó una interpretación de mera legalidad; y, *ii)* la doctrina

⁴⁶ Nota supra 32.

⁴⁷ Nota supra 15.



de la Suprema Corte ha evolucionado en el sentido de reconocer el arrendamiento de inmuebles como una operación mercantil.

54. Relatado lo anterior, se advierte que, de la lectura integral de los agravios y conceptos de violación expuestos por la quejosa-recurrente, así como las consideraciones del órgano de amparo, el problema de constitucionalidad radica en analizar si el artículo 75 del Código de Comercio vulnera el derecho de tutela judicial efectiva al no prever expresamente el arrendamiento de inmuebles con finalidad de especulación comercial –específicamente para el funcionamiento de hoteles– como acto de comercio.

55. En este sentido, para el análisis de tal planteamiento se establecerá qué debe entenderse por vía y por actos de comercio; posteriormente, se determinará si los conflictos suscitados con motivo del arrendamiento de inmuebles con fines de especulación comercial deben ser ventilados y resueltos en la vía mercantil. Asimismo, se determinará si el criterio del Tribunal Colegiado se adecua o no a la doctrina de esta Suprema Corte y, derivado de lo anterior, se resolverá si procede abandonar el criterio sustentado por esta Primera Sala en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 63/98, en la cual se sostuvo que el arrendamiento de inmuebles no es un acto de comercio y, en consecuencia, es improcedente la vía mercantil.

56. El derecho de tutela jurisdiccional efectiva y la vía. Tal como ha sostenido esta Primera Sala en diversas ocasiones, el derecho de acceso efectivo a la justicia: (i) se encuentra previsto en los artículos 14, 17 y 20, apartados B y C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y (ii) está comprendido –entre otros factores– por el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.⁴⁸

57. Asimismo, se ha definido el acceso a la tutela jurisdiccional como el derecho público subjetivo que toda persona tiene, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes, para acceder de manera expedita a tribunales indepen-

⁴⁸ Es aplicable la tesis 1a./J. 103/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, jurisprudencia, constitucional, Libro 48, Tomo I, noviembre de 2017, página 151. Registro digital: 2015591.



dientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con la finalidad de que sea resuelta⁴⁹ y, en su caso, se ejecute tal decisión.

58. Ahora bien, tal como se sostuvo al resolver la **contradicción de tesis 315/2017**,⁵⁰ del concepto de tutela jurisdiccional efectiva se desprenden dos instituciones, a saber: la acción y la vía.

59. La acción se concibe como el derecho subjetivo, público y autónomo, mediante el cual se requiere la intervención del Estado para la protección de una pretensión jurídica, o bien, para lograr la tutela de un derecho objetivo. Esto es, la acción implica plantear una pretensión jurídica –derivada de la titularidad de un derecho que requiere la intervención del Estado para su protección o ejercicio– ante los órganos estatales calificados para resolverla.

60. Por otra parte, la vía se entiende como el esquema del ejercicio de la potestad jurisdiccional. Es decir, se refiere al proceso que se desarrolla una vez ejercitada la acción, cuyo ejercicio requiere que –a través de las distintas etapas detalladas en la ley– se respeten ciertas formalidades.

61. De ahí que pueden establecerse ciertas condiciones, cargas o requisitos para el funcionamiento de la administración de justicia, siempre que no se traduzcan en un obstáculo insuperable para que el gobernado tenga acceso a la tutela jurisdiccional. Ello, en atención a lo dispuesto en la tesis 1a./J. 25/2005,⁵¹ de rubro: "PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE

⁴⁹ Es aplicable la tesis 1a./J. 42/2007, de rubro: "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, jurisprudencia, constitucional, Tomo XXV, abril de 2007, página 124. Registro digital: 172759.

⁵⁰ Resuelto, en cuanto al fondo, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, en sesión de siete de marzo de dos mil dieciocho.

⁵¹ Tesis de texto siguiente: "El derecho a la tutela jurisdiccional establecido por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es ilimitado, sino que está restringido por diversas condiciones y plazos utilizados para garantizar la seguridad jurídica. Así, las leyes procesales determinan cuál es la vía en que debe intentarse cada acción, por lo cual, la prosecución de un juicio en la forma establecida por aquéllas tiene el carácter de presupuesto procesal que debe



DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA.⁵²

62. Lo anterior, máxime que la prosecución de un juicio en la forma establecida en la ley tiene el carácter de un presupuesto procesal que debe estudiarse –incluso de oficio– previo a que se dicte la decisión de fondo, por constituir una cuestión de orden público, cuya inobservancia conllevaría la vulneración de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, previstas en el artículo 14 constitucional.

63. Luego entonces, la vía indica: (i) el tipo de procedimiento para cuyo conocimiento tiene competencia determinado órgano jurisdiccional; y (ii) las reglas procesales que deben seguirse para la tramitación de determinada acción, delimitando las características del juicio en atención a la naturaleza de la acción.

64. En este orden de ideas, en la contradicción de tesis precedente, se sostuvo que existen dos tipos de vías. Por un lado, las vías diseñadas para la

atenderse previamente a la decisión de fondo, porque el análisis de las acciones sólo puede llevarse a efecto si el juicio, en la vía escogida por el actor, es procedente, pues de no serlo, el Juez estaría impedido para resolver sobre las acciones planteadas. Por ello, el estudio de la procedencia del juicio, al ser una cuestión de orden público, debe analizarse de oficio porque la ley expresamente ordena el procedimiento en que deben tramitarse las diversas controversias, sin permitirse a los particulares adoptar diversas formas de juicio salvo las excepciones expresamente señaladas en la ley. En consecuencia, aunque exista un auto que admita la demanda y la vía propuesta por la parte solicitante, sin que la parte demandada la hubiere impugnado mediante el recurso correspondiente o a través de una excepción, ello no implica que, por el supuesto consentimiento de los gobernados, la vía establecida por el legislador no deba tomarse en cuenta. Por tanto, el juzgador estudiará de oficio dicho presupuesto, porque de otra manera se vulnerarían las garantías de legalidad y seguridad jurídica establecidas en el artículo 14 constitucional, de acuerdo con las cuales nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento. Luego entonces, el juzgador, en aras de garantizar la seguridad jurídica de las partes en el proceso, debe asegurarse siempre de que la vía elegida por el solicitante de justicia sea la procedente, en cualquier momento de la contienda, incluso en el momento de dictar la sentencia definitiva, por lo que debe realizar de manera oficiosa el estudio de la procedencia de la vía, aun cuando las partes no la hubieran impugnado previamente." *Nota supra* 10.

⁵² Tal es el caso de las diversas vías procedimentales para llevar a cabo un juicio, previstas por el legislador con la finalidad de repartir la carga de trabajo entre los órganos del Estado y facilitar el servicio público.



tramitación exclusiva de juicios derivados de relaciones jurídicas específicas.⁵³ Por otro lado, las vías diseñadas de forma genérica, destinadas al trámite de juicios derivados de acciones específicas que no cuentan con una vía especial.

65. Así, por ejemplo, las vías civil y mercantil operan para el trámite de juicios en los cuales se ventilan conflictos en los cuales se encuentran en juego intereses particulares y, si bien ambos son de derecho privado, se distinguen porque los juicios mercantiles establecen términos más cortos, ponderando el principio dispositivo del procedimiento y una mayor participación de las partes en la tramitación del litigio.

66. De los actos de comercio. Sentado lo anterior, corresponde ahora pronunciarse respecto a la doctrina que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido en torno a los actos de comercio.

67. A tal efecto, resulta oportuno destacar que, en la sexta época, al emitir la tesis aislada de rubro: "ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES, CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, REFORMADO POR DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1995.",⁵⁴ el Tribunal Pleno señaló que el contrato de arrendamiento sobre inmuebles asume el carácter de operación mercantil cuando se practica con propósito de especulación comercial.

68. Lo anterior, al considerar que, si bien se pretendía afirmar que dicho contrato siempre es civil dado que el artículo 75 del Código de Comercio no lo señala de forma expresa; se debía tomar en cuenta que la disposición en comento no es limitativa sino enunciativa y que en su fracción XXIV⁵⁵ (cuyo contenido

⁵³ Es el caso de la vía especial hipotecaria –destinada a la acción hipotecaria– y la vía ejecutiva mercantil –para la acción cambiaria–.

⁵⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Pleno, civil, Volumen XCII, Primera Parte, página 10. Registro digital: 257803.

⁵⁵ "Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

"...

"XXIV. Cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en este Código.

"En caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial."



coincide con la actual fracción XXV) considera mercantiles otros actos de naturaleza análoga a los expresamente previstos.

69. En ese sentido, el Pleno de este Alto Tribunal en aquella época señaló que la falta de referencia expresa a dicho contrato, en las fracciones I y II del artículo 75 en comento, no permite concluir que, aun cuando el arrendamiento de inmuebles se efectúe con el propósito de especulación, el legislador pretendió excluirlo de los actos de comercio. En opinión del Pleno, en el artículo 75 no se menciona de forma expresa ya que, cuando se expidió el Código de Comercio, el arrendamiento de inmuebles no se había manifestado como una actividad empresarial.

70. Sin embargo, el hecho de que el arrendamiento de inmuebles no se mencione de forma expresa en la norma, no impide que asuma el carácter de operación mercantil cuando tenga un fin de especulación comercial y, por tanto, **por semejanza con los actos de comercio expresamente señalados en las fracciones I y II del artículo 75, se debe conceptuar como un acto mercantil**, de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXIV.

71. Por otro lado, en junio de mil novecientos noventa y ocho, al resolver la **contradicción de tesis 76/96**,⁵⁶ la Primera Sala de aquel entonces se enfocó en establecer: (i) en qué casos una controversia debe dirimirse en la vía mercantil; y, (ii) si un conflicto suscitado con motivo de un arrendamiento de inmuebles se puede ventilar y resolver en un juicio mercantil. En ese contexto, la Sala consideró que, para determinar si una controversia derivada de un contrato de arrendamiento sobre un bien inmueble se podía ventilar en la vía mercantil, resultaba necesario establecer si, conforme a los artículos 4o., 75 y 76 del Código de Comercio, el arrendamiento de inmuebles es un acto de comercio.

72. Del análisis de la normativa referida, se concluyó que se debía atender a lo dispuesto en el citado artículo 75. En opinión de la Sala de aquel entonces, no se debía considerar al **arrendamiento de inmuebles como un acto de**

⁵⁶ Por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Silva Meza, Sánchez Cordero y presidente Román Palacios, en cuanto al criterio que debía regir como jurisprudencia. Los Ministros Castro y Castro y Gudiño Pelayo votaron en contra del criterio propuesto y formularon voto de minoría.



comercio, pues dicho acto no encuadra en ninguno de los supuestos contemplados en la norma.

73. Lo anterior, sin que pasara inadvertido lo dispuesto por la fracción XXIV⁵⁷ del citado artículo, en el sentido de que se reputan como actos de comercio "*cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los expresados en el código*". Ello toda vez que lo previsto en tal fracción no significaba que, por simple analogía, se puedan reputar como actos de comercio aquellos que el legislador no quiso incluir expresamente.

74. En opinión de esta Primera Sala, dicha fracción debía ser interpretada en el sentido de que se reputarán como actos de comercio aquellos que, sin haber sido contemplados por el legislador y siendo diferentes, guarden cierta similitud con los previstos de forma expresa.

75. Asimismo, señaló que, si la intención del legislador hubiera sido reputar en determinados casos al arrendamiento de inmuebles como acto de comercio, así lo hubiera previsto en la fracción II del artículo 75 ya que dicha porción de la norma es la que se refiere a los inmuebles. Sin que obstará que, cuando se expidió el Código de Comercio, el arrendamiento de inmuebles no tenía la importancia económica y financiera que desarrolló durante el segundo tercio del siglo veinte.

76. Lo anterior, en virtud de que el Código de Comercio e incluso el artículo 75 habían sido reformados en muchas ocasiones y, a pesar del auge del arrendamiento de inmuebles, el legislador no consideró reputarlo como un acto de comercio.

77. Bajo esa misma línea se destacó que, para determinar si el contrato de arrendamiento de inmuebles es un acto de comercio, lo que se debe tomar en consideración no es el carácter de comerciante de uno o ambos contratantes, ni el destino que se le dé al inmueble arrendado, sino el contrato en sí mismo, en atención a lo dispuesto en el artículo 75 del código.

⁵⁷ Cuyo contenido coincide con la fracción XXV del Código de Comercio vigente.



78. En consecuencia, dado que –conforme al artículo 75 del código citado– el arrendamiento de inmuebles no es un acto de comercio, no resulta procedente la vía mercantil para dirimir las controversias que surjan con motivo de dicho contrato. De la contradicción de tesis en comento derivó la jurisprudencia de rubro: "VÍA MERCANTIL, IMPROCEDENCIA DE LA, TRATÁNDOSE DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES."⁵⁸

79. También resulta útil recordar que, al resolver el **amparo en revisión 537/2010**⁵⁹ –en lo que aquí interesa– la esta Primera Sala señaló que tradicionalmente han existido dos sistemas para distinguir los actos de comercio de los actos civiles, a saber, un sistema subjetivo y uno objetivo. De conformidad con el sistema subjetivo, un acto será mercantil si lo ejecuta un comerciante. Mientras que, bajo el sistema objetivo, el acto será mercantil en atención al carácter intrínseco del acto.

80. Asimismo, se estableció que el Código de Comercio acoge un sistema híbrido ya que atiende a ambas cualidades para calificar los actos de comercio. Por una parte, considera que son actos de comercio aquellos celebrados con una finalidad de especulación comercial. Por la otra, también califica como actos de comercio a aquellos celebrados por los comerciantes en el curso ordinario de sus negocios; en especial los actos enumerados expresamente en el artículo 75.

81. Por otro lado, al resolver la **contradicción de tesis 303/2011**,⁶⁰ esta Primera Sala se enfocó en dilucidar si los contratos de arrendamiento respecto de locales ubicados en aeródromos civiles de servicio al público, que se destinen a un fin comercial, son de naturaleza civil o mercantil. Lo anterior, con el

⁵⁸ *Nota supra* 21.

⁵⁹ Páginas 61 a 63. Asunto resuelto en sesión del veintisiete de octubre de dos mil diez, por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente). En contra, el voto emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular.

⁶⁰ Resuelta en sesión de veintitrés de mayo de dos mil doce, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente), José Ramón Cossío Díaz y presidente en funciones Guillermo I. Ortiz Mayagoitia en cuanto al fondo. Ausente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



objeto de determinar la vía en que deben dirimirse las controversias que de ellos deriven.

82. A tal efecto, la Sala recordó que, para determinar cuándo procede la vía mercantil, se debe atender a lo dispuesto por el artículo 1049 del Código de Comercio. De acuerdo con éste, son juicios mercantiles los que tienen por objeto ventilar y decidir las controversias que conforme a los artículos 4o., 75 y 76 se deriven de actos comerciales.

83. Bajo ese contexto, se destacó que el artículo 75 del Código de Comercio enumera los actos de comercio y, entre éstos, no se encuentra el arrendamiento de inmuebles. Sin embargo, tomando en consideración lo dispuesto por la fracción XXIV (cuyo contenido coincide con lo que actualmente dispone la fracción XXV), se precisó que la enumeración de supuestos previstos en el artículo en comento no es limitativa, sino enunciativa.

84. La Primera Sala consideró que lo anterior permite, en su caso, ampliar el parámetro y analizar si el arrendamiento de inmuebles tiene naturaleza análoga a alguno de los actos que se encuentran expresamente considerados como actos de comercio. En ese sentido, recordó el criterio aislado emitido por el Alto Tribunal en la sexta época⁶¹ (del que se dio cuenta en párrafos precedentes) conforme al cual la falta de referencia expresa al arrendamiento de inmuebles en el artículo 75 del referido código no autoriza a concluir que el propósito del legislador fue excluirlo de los actos de comercio, aunque se efectúe con el propósito de especulación comercial.

85. De igual manera, la Sala tomó en consideración lo dispuesto por los artículos 48, fracción III y 54 de la Ley de Aeropuertos; así como 55 y 65 de su reglamento y concluyó que los servicios referentes a la venta de productos y servicios a los usuarios del aeródromo civil y que no son esenciales para la operación de éste ni de las aeronaves, constituyen servicios comerciales.

86. De ahí que, por disposición expresa de la Ley de Aeropuertos, la cual es el ordenamiento especial federal de la materia, el contrato de arrendamiento

⁶¹ Nota supra 30.



de inmuebles destinado a la venta de productos y servicios a los usuarios del aeródromo civil –servicios comerciales– que no sean esenciales para la operación del mismo ni de las aeronaves, tendrán el carácter de mercantil. En consecuencia, las controversias suscitadas en relación con aquéllos deben ventilarse y resolverse en la vía mercantil.

87. De la contradicción de tesis en comentario derivó la jurisprudencia 1a./J. 72/2012 (10a.), de rubro: "VÍA MERCANTIL. PROCEDE TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS DERIVADAS DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES (LOCALES COMERCIALES) UBICADOS EN LOS AERÓDROMOS CIVILES DE SERVICIO PÚBLICO."⁶²

88. Por otro lado, también resulta conveniente recordar que esta Primera Sala, al resolver la **contradicción de tesis 170/2014**, concluyó que es procedente la vía mercantil para dirimir conflictos derivados de contratos de compraventa en los que el vendedor es una persona dedicada al comercio de bienes raíces y el comprador es un particular que adquirió el inmueble para su uso.

89. Lo anterior, en el entendido de que un contrato de compraventa será considerado como un acto de comercio cuando el acto traslativo de dominio se celebre con un propósito de especulación o con el objeto directo y preferente de traficar.

90. En este orden de ideas, se sostuvo que –ante la dificultad de definir con exactitud al acto de comercio– debe atenderse a lo que el Código de Comercio dispone, pues es la libertad de configuración del legislador quien ha establecido cuándo se está frente a tales actos, sin que se permitan ulteriores investigaciones sobre el carácter comercial dado.

91. Bajo ese entendido, se reconoció la existencia de dos tipos de actos de comercio, a saber, objetivos y subjetivos. Los actos de comercio objetivos son aquellos que el propio Código de Comercio enumera, con exclusión de toda prueba en contrario e independientemente de la cualidad de quien realizó el acto. Mientras que los actos de comercio subjetivos son aquellos que no se

⁶² Nota supra 15.



encuentran expresamente previstos en la ley, por lo que se reputan comerciales si es un comerciante quien los efectúa, admitiendo prueba en contrario que demuestre que el acto es esencialmente civil.

92. A la vez, la Primera Sala previó que los actos pueden ser absolutamente mercantiles, absolutamente civiles, relativamente mercantiles y unilateralmente comerciales o mixtos. Los primeros –absolutamente mercantiles– son aquellos que, siempre y constantemente son de comercio, por quien los ejecuta e independientemente de su modalidad de ejecución.⁶³ Los segundos –es decir, los actos absolutamente civiles– se refieren a aquellos actos que no pueden considerarse como actos de comercio, bajo circunstancia alguna.⁶⁴ En tanto que, los actos relativamente mercantiles son aquellos que deben cumplir determinadas características para considerarse como actos mercantiles.⁶⁵ Finalmente, los actos unilateralmente comerciales son aquellos que, derivado del contrato, pueden ser mercantiles para uno de los contratantes y civiles para el otro.

93. Concepción anterior de la que se desprende que la compraventa será mercantil cuando exista el elemento subjetivo o intencional de especulación comercial, pero sin perder de vista que puede tratarse de un acto unilateralmente mercantil. De ahí que el artículo 75, fracción II, del Código de Comercio distinga la *compra* y la *venta* de inmuebles, y no la reconozca como un acto susceptible de calificarse como un acto de comercio en su totalidad.

94. No obstante, la Primera Sala afirmó que la calidad de los contratantes no define la naturaleza del acto, sino que debe atenderse a la causa generadora que impulsó a los contratantes –al suscribir el negocio jurídico–. Precisión que resulta relevante para definir la vía en que deben resolverse los conflictos surgidos entre los contratantes.

95. Bajo tales consideraciones, de la contradicción de tesis en comentario derivó la jurisprudencia de rubro: "COMPRAVENTA DE INMUEBLES. EL CONTRATO CELEBRADO ENTRE UNA PERSONA DEDICADA AL COMERCIO DE

⁶³ Por ejemplo, el arrendamiento de un yate para el transporte de mercancías.

⁶⁴ Tales como los actos de derecho sucesorio.

⁶⁵ *Vr. gr.* la intermediación en el cambio que, para estimarse mercantil, requiere que la adquisición se hubiere verificado con el propósito de revender la mercancía.



BIENES RAÍCES Y UN PARTICULAR QUE ADQUIERE EL BIEN PARA SU USO, TIENE UNA NATURALEZA MIXTA, AL TRATARSE DE UN ACTO DE COMERCIO PARA EL PRIMERO Y UNO CIVIL PARA EL SEGUNDO."⁶⁶

96. En similares consideraciones se pronunció esta Sala al resolver la **contradicción de tesis 315/2017**, en la que se dilucidó cuál es la vía idónea para reclamar la nulidad de un contrato de apertura de crédito. Al retomar las premisas sentadas en la contradicción de tesis 170/2014 antes reseñada, concluyó que: cuando se reclama la nulidad de un contrato de apertura de crédito simple, la vía procedente es la ordinaria mercantil.

97. Lo anterior, en virtud de que, si el contrato de apertura de crédito simple se encuentra regulado dentro de la hipótesis normativa prevista en la fracción XXIV, del artículo 75 del Código de Comercio, en relación con los artículos 1o., 2o. y 291 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, es claro que constituye un acto de comercio objetivo. En consecuencia, para reclamar su nulidad, debe acudirse necesariamente a la vía ordinaria mercantil.

98. De la contradicción de tesis en comentó derivó la jurisprudencia 1a./J. 21/2018 (10a.),⁶⁷ de rubro: "CONTRATO DE APERTURA DE CRÉDITO SIMPLE. LA VÍA IDÓNEA PARA SOLICITAR SU NULIDAD ES LA ORDINARIA MERCANTIL."

99. De las relatadas consideraciones, se concluye que deberán dirimirse en la vía mercantil los conflictos derivados de actos de comercio; entendiendo por tales aquellos actos que –independientemente de la calidad de los contratantes– se encuentran previstos expresamente en el Código de Comercio o que, sin estarlo, se celebraron con el propósito de especulación mercantil.

100. Del caso concreto. Dicho lo anterior, corresponde pronunciarse respecto al único agravio expuesto por la quejosa-recurrente en su recurso de revisión.

⁶⁶ Tesis 1a./J. 72/2014 (10a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, civil, Libro 13, Tomo I, diciembre de 2014, página 123. Registro digital: 2008077.

⁶⁷ Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, civil, Libro 57, Tomo I, agosto 2018, página 806. Registro digital: 2017521.



101. Pues bien, a juicio de esta Primera Sala, es **fundado** el agravio de la recurrente en el que alega que resultó inconstitucional la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado respecto del artículo 75 del Código de Comercio.

102. Contrario al dicho del órgano colegiado, el citado artículo 75 debe interpretarse en el sentido de que el catálogo de *actos de comercio* a que hace alusión no es limitativo, sino meramente enunciativo.

103. Lo anterior pues, en armonía con la fracción XXV del multirreferido artículo 75, ha sido criterio de esta Primera Sala entender como actos de comercio: (i) aquellos que están expresamente previstos en el Código de Comercio; y, (ii) los actos que siendo análogos –a los expresamente previstos–, se realizan con el propósito de especulación mercantil, independientemente del carácter de los contratantes.

104. Luego entonces, si bien el arrendamiento de inmuebles no se encuentra expresamente previsto como acto de comercio en el citado artículo 75; lo cierto es que, para determinar si es procedente o no la vía mercantil en la resolución de controversias derivadas de un contrato de arrendamiento de inmuebles, es preciso que el juzgador determine –en un primer momento– si dicho contrato constituye o no un acto de comercio.

105. Interpretación anterior que permite la salvaguarda del derecho de tutela judicial efectiva de los justiciables, al permitir que accedan a la vía judicial idónea para dirimir las controversias que deriven del contrato de arrendamiento de inmuebles materia del juicio.

106. Asimismo, al interpretar el artículo 75 del Código de Comercio en la forma propuesta, se garantizan los principios de igualdad y no discriminación. A pesar de no estar expresamente previstos en el catálogo enunciativo de la norma en comento, los actos de comercio que cumplan con las características necesarias para ser calificados como tal se regirán por las mismas normas jurídicas. De ahí que no se actualiza el trato diferenciado alegado por la recurrente.

107. Conforme a lo anterior, resulta igualmente **fundado** el planteamiento de la recurrente en el que estima incorrecta la interpretación que el Tribunal



Colegiado realizó en torno a la jurisprudencia 1a./J. 72/2012 (10a.), de rubro: "VÍA MERCANTIL. PROCEDE TRATÁNDOSE DE CONTROVERSIAS DERIVADAS DE CONTRATOS DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES (LOCALES COMERCIALES) UBICADOS EN LOS AERÓDROMOS CIVILES DE SERVICIO PÚBLICO."⁶⁸

108. Es así porque, si bien las circunstancias fácticas del asunto que dieron origen a la tesis de jurisprudencia en comento son diversas a las del caso que ahora se pone a consideración; lo cierto es que, contrario al dicho del Tribunal Colegiado, al dictar la ejecutoria que dio lugar a la jurisprudencia antes referida, esta Primera Sala no "reiteró" que el artículo 75 del Código de Comercio no establece como acto de comercio el contrato de arrendamiento de inmuebles con propósito de especulación comercial.

109. En dicho precedente –al retomar el criterio sustentado en la sexta época–⁶⁹ esta Primera Sala afirmó en forma genérica que el catálogo de actos de comercio previstos en el artículo 75 del Código de Comercio no es limitativo, por lo que no autoriza a concluir que el propósito del legislador fue excluir –de los actos de comercio– al arrendamiento de inmuebles, aunque se efectúe con el propósito de especulación comercial.

110. Dicho lo anterior, se precisó que el arrendamiento de locales destinados a la venta de productos y servicios a los usuarios del aeródromo civil (que no son esenciales para la operación de éste ni de las aeronaves) constituye un servicio comercial. Ello, pues de la interpretación de diversos preceptos de la Ley de Aeropuertos y su reglamento, se advirtió que dicho contrato de arrendamiento tiene naturaleza análoga a los actos de comercio expresamente previstos en el artículo 75 del Código de Comercio, por lo que en términos de la entonces fracción XXIV (ahora fracción XXV) del citado precepto, constituye un acto de comercio.

⁶⁸ *Nota supra* 15.

⁶⁹ De rubro: "ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES, CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, REFORMADO POR DECRETO DE 30 DE DICIEMBRE DE 1995.", el cual se sintetizó en párrafos precedentes. Véase la *nota supra* 54.



111. Finalmente, tal como ha quedado evidenciado en la relatoría de la evolución del criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en torno a lo que debe entenderse por actos de comercio, se estima procedente que esta Primera Sala abandone el criterio adoptado en la jurisprudencia 1a./J. 63/98 y la ejecutoria que le dio origen.

112. Lo anterior, toda vez que ha sido criterio reiterado de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocer que:

(i) Los actos de comercio no se limitan a los expresamente previstos en el artículo 75 del Código de Comercio, en tanto el listado obrante es meramente enunciativo; y,

(ii) De la interpretación de la actual fracción XXV del citado artículo 75, se desprende que el arrendamiento de inmuebles con propósito de especulación comercial constituye un acto de comercio. Razón por la que es procedente la vía mercantil.

113. Bajo tales consideraciones, esta Primera Sala estima procedente –en la materia de la revisión– revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito para que, conforme a los lineamientos precisados en esta ejecutoria, analice el contrato de arrendamiento materia del juicio de origen, a fin de determinar si se trata o no de un acto de comercio por analogía, en términos de la fracción XXV del artículo 75 del Código de Comercio.

114. Ello, en el entendido de que:

i) El listado de actos de comercio, previsto en el multirreferido artículo 75 no es limitativo, sino meramente enunciativo;

ii) Se considerará como un acto de comercio si el contrato se celebró con propósito de especulación comercial, independientemente del carácter de los contratantes; y,

iii) De conformidad con la Ley General de Turismo, los establecimientos hoteleros forman parte de la actividad turística, la cual se reconoce como una



actividad prioritaria nacional que, bajo el enfoque social y económico, genera desarrollo regional.

115. Hecho lo anterior, y al tomar en consideración que la procedencia de la vía es un presupuesto procesal que se debe estudiar de oficio,⁷⁰ determine la vía que resulta procedente para dirimir la controversia planteada.

VII. DECISIÓN

116. En consecuencia, al resultar fundado lo argumentado por la quejosa-recurrente, en la materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida y se devuelven los autos al Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, para los efectos precisados en la parte final del apartado anterior.

117. Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, para los efectos precisados en el apartado VI de la presente ejecutoria.

Notifíquese; conforme a derecho corresponda 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 y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), quien se reservó su derecho a formular voto aclaratorio, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el señor Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

⁷⁰ Conforme a lo previsto en la multirreferida jurisprudencia 1a./J. 25/2005, de rubro: "PROCEDENCIA DE LA VÍA. ES UN PRESUPUESTO PROCESAL QUE DEBE ESTUDIARSE DE OFICIO ANTES DE RESOLVER EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA.". Véase la *nota supra* 10.



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

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P./J. 22/2014 (10a.), 2a./J. 55/2014 (10a.), 1a./J. 72/2014 (10a.), 2a./J. 13/2016 (10a.), 1a. XXV/2017 (10a.), 1a./J. 103/2017 (10a.), 2a. LXIX/2018 (10a.), 1a./J. 21/2018 (10a.), 1a. CCIV/2018 (10a.), 1a./J. 29/2021 (11a.) y 1a./J. 16/2023 (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas, 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 10 de agosto de 2018 a las 10:18 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, 12 de noviembre de 2021 a las 10:23 horas y 3 de febrero de 2023 a las 10:05 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 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 13 de noviembre de 2023, 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 172/2023.

Tema. Reiterar mi criterio en el sentido de que, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, no puede aceptarse que los Tribunales Colegiados de Circuito aplican por primera vez normas ordinarias.

1. En la sesión celebrada el treinta de agosto de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de cinco votos¹ el amparo directo en revisión 172/2023, en el sentido de revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado de cono-

¹ De la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), quien se reservó su derecho a formular voto aclaratorio, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.



cimiento. Lo anterior, a efecto de que dicte una nueva resolución en los términos precisados en la ejecutoria.

I. Consideraciones destacadas de la sentencia

2. En cuanto a la procedencia del recurso, el proyecto elaborado bajo mi ponencia se realizó conforme al criterio mayoritario de la Sala. En ese sentido, se estimó que –atendiendo a lo dispuesto en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, 83 y 96 de la Ley de Amparo– en el caso, se actualizó una cuestión excepcional de constitucionalidad.
3. Lo anterior, en virtud de que la recurrente controvertió la constitucionalidad de la interpretación efectuada por el órgano del conocimiento en torno a las fracciones I y II del artículo 75 del Código de Comercio, el cual fue aplicado por vez primera en su perjuicio por el Tribunal Colegiado. Hipótesis que –conforme al criterio mayoritario de esta Primera Sala– actualiza excepcionalmente el primer requisito para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo.
4. En cuanto al fondo del asunto, en la ejecutoria se estableció que, para determinar si es procedente o no la vía mercantil en la resolución de controversias derivadas de un contrato de arrendamiento de bienes inmuebles, es preciso que el juzgador defina –en primer lugar– si dicho contrato constituye o no un acto de comercio.
5. En ese contexto, se estableció que, tomando en consideración lo dispuesto en la fracción XXV del artículo 75 del Código de Comercio, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende por actos de comercio aquellos que –con independencia de la calidad de los contratantes– se encuentran previstos expresamente en el Código de Comercio o que, sin estarlo, se celebraron con el propósito de especulación mercantil.
6. De ahí que, si bien el arrendamiento de inmuebles no se encuentra expresamente previsto como acto de comercio en el citado artículo 75, tendrá el carácter de acto de comercio cuando se realice con propósito de especulación comercial. Por consiguiente, los conflictos que deriven de este tipo de contrato deben dirimirse en vía mercantil.

II. Consideraciones de la aclaración

7. En la sesión respectiva anuncié un voto aclaratorio para precisar que, si bien coincido con el proyecto en cuanto a que el medio de impugnación es procedente, lo hago bajo diversas consideraciones.



8. Tal como lo he sustentado en diversos precedentes, considero que los Tribunales Colegiados de Circuito no aplican, para efectos de la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, normas diversas de las que rigen el juicio de amparo.
9. En ese sentido, estimo oportuno recordar que –conforme a lo dispuesto en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal– el recurso de revisión es un medio excepcional para impugnar las sentencias emitidas por los Tribunales Colegiados de Circuito en la vía directa del juicio de amparo; mismo que, por regla general, se tramita en una instancia.
10. De ahí que, a mi juicio, no es posible que en el amparo directo en revisión se pueda analizar la constitucionalidad del material normativo utilizado en la sentencia recurrida, distinto de aquel que rige el procedimiento de amparo, pues en caso contrario, se haría nugatoria la coherencia y funcionalidad de la impugnación de la constitucionalidad de las normas en este medio de control constitucional y del excepcional amparo directo en revisión.
11. Por ende, considero que seguir permitiendo la procedencia del amparo directo en revisión bajo la premisa de que los tribunales de amparo son los que individualizan normas generales diversas de las que rigen el juicio constitucional, rompe con la división de poderes y resta eficacia a la corresponsabilidad que existe entre las autoridades judiciales señaladas como autoridades responsables y el papel de los tribunales federales al conocer del juicio de amparo.
12. De ahí que, a mi parecer, en el caso subsiste un tema de constitucionalidad en virtud de que el recurrente es parte en el juicio de amparo y, con motivo de la interpretación realizada por el Colegiado en torno a las fracciones I y II del artículo 75 del Código de Comercio,² reciente una afectación directa en su esfera jurídica. Razón por la cual se actualiza el supuesto de procedencia a que se refiere el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo.
13. Por estas razones, es que no comparto el criterio mayoritario empleado en la resolución para estimar procedente el presente recurso de revisión.

Este voto se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² Conforme a la cual, pese a que tenga un propósito de especulación comercial, se excluye al arrendamiento de inmuebles como acto de comercio.



ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES. PARA DETERMINAR SI PROCEDE LA VÍA MERCANTIL PARA RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE DICHO ACTO, EL JUZGADOR DEBE DEFINIR SI CONSTITUYE O NO UN ACTO DE COMERCIO AL REALIZARSE CON EL PROPÓSITO DE ESPECULACIÓN COMERCIAL, PUES EL CATÁLOGO DEL ARTÍCULO 75 DEL CÓDIGO DE COMERCIO DEBE INTERPRETARSE DE MANERA ENUNCIATIVA Y NO LIMITATIVA (ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 63/98).

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito conoció de un juicio de amparo directo en el cual la parte quejosa argumentó que la autoridad responsable omitió el análisis de la vía (propuesto desde la contestación de la demanda de origen) y que el contrato de arrendamiento del bien inmueble objeto del juicio era de naturaleza mercantil (al destinarse al funcionamiento de un hotel), por lo que debía dilucidarse en la vía de la misma naturaleza. El órgano colegiado negó el amparo porque –a su juicio– el arrendamiento de inmuebles no es un acto de comercio, en tanto no se encuentra previsto en el artículo 75 del Código de Comercio. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión en el que hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 75 del Código de Comercio –aplicado por primera vez en su perjuicio– y el posible desconocimiento de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al precepto impugnado.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que para determinar si es procedente o no la vía mercantil en la resolución de controversias derivadas de un contrato de arrendamiento de bienes inmuebles, es preciso que el juzgador defina –en primer lugar– si dicho contrato constituye o no un acto de comercio, esto es, que se realiza con el propósito de especulación comercial, sin que obste a lo anterior que en la jurisprudencia 1a./J. 63/98, esta Primera Sala haya sustentado que el arrendamiento de inmuebles no es un acto de comercio en términos del artículo 75 del Código de Comercio, pues de una nueva reflexión sobre el tema se advierte que ha sido criterio reiterado de la propia Sala reconocer que el catálogo previsto en el citado artículo 75 debe interpretarse de manera enunciativa y no limitativa.



Justificación: Tomando en consideración lo dispuesto en la fracción XXV del artículo 75 del Código de Comercio, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende por actos de comercio aquellos que –con independencia de la calidad de los contratantes– se encuentran previstos expresamente en el Código de Comercio o que, sin estarlo, se celebraron con el propósito de especulación mercantil. De ahí que, si bien el arrendamiento de inmuebles no se encuentra expresamente previsto como acto de comercio en el citado artículo 75, tendrá el carácter de acto de comercio cuando se realice con el propósito de especulación comercial. Por consiguiente, los conflictos que deriven de este tipo de contratos deben dirimirse en la vía mercantil.

1a./J. 170/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 172/2023. Ancora Construcciones, S.A. de C.V. 30 de agosto de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto aclaratorio, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Gregorio Delfino Castillo Porras.

Nota: La jurisprudencia 1a./J. 63/98 citada, de rubro: "VÍA MERCANTIL, IMPROCEDENCIA DE LA, TRATÁNDOSE DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES.", se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 310, con número de registro digital: 194955.

Tesis de jurisprudencia 170/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que abandona el criterio sostenido por la propia Sala en la diversa 1a./J. 63/98, de rubro: "VÍA MERCANTIL, IMPROCEDENCIA DE LA, TRATÁNDOSE DE ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, diciembre de 1998, página 310, con número de registro digital: 194955, esta última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del 13 de noviembre de 2023.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



CONTRATOS MERCANTILES. SON NULAS LAS CLÁUSULAS TANTO LAS CONTRARIAS AL PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE LAS PARTES, COMO AQUELLAS EN LAS QUE SU CUMPLIMIENTO QUEDA AL ARBITRIO DE UNO DE LOS CONTRATANTES.

LIBERTAD CONTRACTUAL EN MATERIA MERCANTIL. SU CONTENIDO Y ALCANCE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 78 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).

AMPARO DIRECTO 10/2023. MANUFACTURERA PLÁSTICA TULTI, S.A. DE C.V. Y OTRO. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIOS: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ Y FERNANDO SOSA PASTRANA.

ÍNDICE TEMÁTICO

| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|------|--|--|-------|
| I. | COMPETENCIA | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 6 |
| II. | OPORTUNIDAD | El presente juicio de amparo directo fue promovido de forma oportuna. El Tribunal Colegiado tuvo a la demanda por presentada en tiempo. Mismas consideraciones respecto al amparo adhesivo. | 7 |
| III. | LEGITIMACIÓN | El juicio de amparo fue promovido por parte legitimada. | 7 |
| IV. | CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER | Se sintetiza el acto reclamado y los conceptos de violación | 8 |



| | | | |
|-----|-------------------------|---|----|
| V. | ESTUDIO DE FONDO | Se concluye que la cláusula 3.2, inciso f), del contrato base de la acción es violatoria del artículo 1797 del Código Civil Federal (supletorio del Código de Comercio), en tanto, permite la terminación del contrato de forma unilateral, lo cual escapa a la libertad de comercio que rige a la materia mercantil. | 15 |
| VI. | DECISIÓN | <p>PRIMERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a Manufacturera Plástica Tulti, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado legal, ***** y a Luciano Kubli Orozco, para los efectos precisados en el último apartado de este fallo.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ACH Foods México, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable.</p> <p>Los efectos de la concesión de amparo son:</p> <p>a. La Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberá dejar insubsistente la sentencia reclamada, es decir, la que dictó el siete de octubre de dos mil veintiuno en los tocas de apelación ***** y *****; y, en su lugar, dictar otra en la que</p> <p>b. Siguiendo los razonamientos sustentados en esta ejecutoria, específicamente, considerando la correcta interpretación de la cláusula 3.2., inciso f), del contrato de suministro base de la acción, con plena libertad de jurisdicción, vuelva a analizar las prestaciones reclamadas por las partes a la luz del material probatorio que obra en el expediente.</p> | 28 |

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de septiembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el juicio de amparo directo 10/2023 promovido por Manufacturera Plástica Tulti, Sociedad Anónima de Capital Variable, por



conducto de su administradora única, ***** , y Luciano Kubli Orozco en contra de la sentencia que dictó la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México el siete de octubre de dos mil veintiuno en los tocas de apelación ***** y ***** .

ANTECEDENTES

1. **Juicio de origen.** El quince de junio de dos mil diecisiete, Manufacturera Plástica Tulti, Sociedad Anónima de Capital Variable (en adelante "Tulti") demandó, en la vía ordinaria mercantil, de ACH Foods México, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable (en adelante "ACH"), diversas prestaciones, entre las que destacan la rescisión por incumplimiento general del contrato de suministro de fecha veintiséis de mayo de dos mil catorce, así como el pago de una indemnización por daños y perjuicios.

2. El conocimiento del asunto correspondió al Juez Cuarto de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, donde quedó registrado con el número de expediente ***** .

3. La parte demandada fue emplazada a juicio, opuso las excepciones y defensas que a su derecho convinieron y reconvino la declaración judicial de validez de las cláusulas 3.2 y 3.3 del ya referido contrato de suministro; la declaración judicial de que Tulti suspendió injustificadamente el suministro de botellas y la relativa a que el contrato fue terminado de forma anticipada y legal el seis de junio de dos mil dieciséis.

4. Por su parte, Tulti opuso las excepciones y defensas que a su derecho convinieron.

5. Seguido el juicio por su cauce legal, el referido juzgador local dictó sentencia el diecisiete de marzo de dos mil veinte, en el sentido de:

"PRIMERO.—La VÍA ORDINARIA MERCANTIL ha sido procedente en la cual la actora MANUFACTURERA PLÁSTICA TULTI, S.A. DE C.V. Y LUCIANO KUBLI OROZCO, acreditó parcialmente los extremos de su acción principal intentada y la demandada ACH FOODS MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V., no acreditó sus defensas y excepciones, ni su acción reconvencional



"**SEGUNDO.**—Se declara la rescisión del Contrato de Suministro de veintiséis de mayo del dos mil catorce, por incumplimiento general al mismo, imputable a la demandada ACH FOODS MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V., atendiendo a los razonamientos expuestos en la parte considerativa de este fallo.

"**TERCERO.**—Se declara que la comunicación escrita de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, que fue dirigida por ACH FOODS MÉXICO, S. DE R. L. DE C.V., notificada y entregada a MANUFACTURERA PLÁSTICA TULTI, S.A. DE C.V., el día dos de junio del año dos mil dieciséis, por conducto del C. GUSTAVO MAURICIO GAMEZ IMAZ, Corredor Público número Uno del Estado de México, es ilegal e ineficaz para producir efectos de Derecho.

"**CUARTO.**—Se declara que la comunicación escrita de tres de junio del dos mil dieciséis, que fue dirigida por ACH FOODS MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V., notificada y entregada a MANUFACTURERA PLÁSTICA TULTI, S.A. DE C.V., el día seis de junio del año dos mil dieciséis, por conducto del C. GUSTAVO MAURICIO GAMEZ IMAZ, Corredor Público número Uno del Estado de México, es ilegal e ineficaz para producir efectos de Derecho.

"**QUINTO.**—Se declara que la parte demandada ACH FOODS MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V., carecía de facultades para dar por terminado el contrato de suministro de fecha veintiséis de mayo del dos mil catorce, en la forma y términos en que lo realizó a través de la comunicación escrita de tres de junio del dos mil dieciséis, que fue dirigida por ACH FOODS MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V. Notificada y entregada a MANUFACTURERA PLÁSTICA TULTI, S.A. DE C.V., el día seis de junio del año dos mil dieciséis.

"**SEXTO.**—Se condena a la parte demandada a pagar a la actora la cantidad de \$*****, M.N. (*****), más la cantidad de \$***** (*****), MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA), al tipo de cambio oficial al momento en que se realice el pago, de conformidad con la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos por concepto de INDEMNIZACIÓN, atento a lo dispuesto por el artículo 376 del Código de Comercio, cantidad que deberá pagar la parte demandada en un plazo de CINCO DÍAS HÁBILES, contados a partir de que la resolución presente cause ejecutoria o sea legalmente ejecutable, bajo el



apercibimiento que en caso de no hacerlo, se procederá al embargo de bienes propiedad suficientes para que, previa su venta se cubra el adeudo.

"SÉPTIMO.—Se condena a la parte demandada a pagar a la actora la cantidad de \$*****, MONEDA NACIONAL por concepto de los DAÑOS ocasionados por la falta de cumplimiento por parte de demandada; cantidad que deberá pagar la parte demandada en un plazo de CINCO DÍAS HÁBILES, Contados a partir de que la resolución presente cause ejecutoria o sea legalmente ejecutable, bajo apercibimiento que en caso de no hacerlo, se procederá al embargo de bienes de su propiedad suficientes para cubrir el adeudo.

"OCTAVO.—Se condena a la parte demandada a pagar a la actora la cantidad de \$*****, DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, Impuesto al Valor Agregado incluido, o su equivalente en Moneda Nacional al tipo de cambio oficial al momento en que se realice el pago, de conformidad con la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos; cantidad que será cuantificable en ejecución de sentencia; más la cantidad de \$*****, Impuesto al Valor Agregado incluido, por concepto de los DAÑOS, ocasionados por la falta de cumplimiento por parte de la demandada; cantidad que deberá pagar la parte demandada en un plazo de CINCO DÍAS HÁBILES, contados a partir de que la resolución presente cause ejecutoria o sea legalmente ejecutable, bajo apercibimiento que, en caso de no hacerlo, se procederá al embargo de Bienes de su propiedad suficientes para cubrir el adeudo.

"NOVENO.—Se condena a la parte demandada a pagar a la actora la cantidad de \$*****, MONEDA NACIONAL, más la suma de \$*****, MONEDA NACIONAL, correspondiente al Impuesto al Valor Agregado, que hacen un total de \$*****, MONEDA NACIONAL, en concepto de los PERJUICIOS; cantidad que deberá pagar a la parte demandada en un plazo de CINCO DÍAS HÁBILES, contados a partir de que la resolución presente cause ejecutoria o sea legalmente ejecutable, bajo apercibimiento que en caso de no hacerlo, se procederá al embargo de bienes de su propiedad suficientes para cubrir el adeudo.

"DÉCIMO.—Se condena a la parte demandada a pagar a la actora la cantidad de \$*****, MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, más la suma de \$*****, MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, en



concepto de Impuesto al Valor Agregado, haciendo un total de \$*****, MONEDA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, o su equivalente en MONEDA NACIONAL, al tipo de cambio oficial al momento en que se realice el pago, de conformidad con la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos en concepto de los PERJUICIOS; cantidad que será cuantificable en la ejecución de sentencia.

"DÉCIMO PRIMERO.—Se condena a la parte demandada a pagar a la actora las cantidades que resulten en concepto de interés legal a razón del 6 % Seis por ciento anual, por todo el tiempo que medie a partir del día en que la demandada dio contestación a la presente demanda y hasta el día en que haga el pago de las cantidades a que fue condenado en los resolutiveos SEXTO, SÉPTIMO, OCTAVO, NOVENO y DÉCIMO, por concepto de INDEMNIZACIÓN, DAÑOS y PERJUICIOS, cantidades que se liquidarán en ejecución de Sentencia.

"DÉCIMO SEGUNDO.—Se absuelve a ACH FOODS MEXICO, S. DE R.L. DE C.V., de las prestaciones identificadas con los números XVI, XVII, XVI y XIX de la demanda inicial.

"DÉCIMO TERCERO.—No se hace especial condena en gastos y costas en la presente instancia.

"DÉCIMO CUARTO.—Notifíquese ..."

6. **Recursos de apelación.** Inconformes con tal sentencia definitiva, ambas partes interpusieron sendos recursos de apelación, los cuales fueron resueltos mediante sentencia de siete de octubre de dos mil veintiuno por la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México dentro de los tocas ***** y ***** , en el sentido de modificar la sentencia recurrida, y establecer que los puntos resolutiveos quedaran de la siguiente forma:

"PRIMERO.—La VÍA ORDINARIA MERCANTIL ha sido procedente, en la cual la actora MANUFACTURERA PLÁSTICA TULTI, S.A. DE C.V., y LUCIANO KUBLI OROZCO, no acreditaron los extremos de su acción, y la demandada ACH FOODS MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V, no acreditó su acción reconvenzional.



"**SEGUNDO.**—Se absuelve a la demandada ACH FOODS MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V, del pago de las prestaciones identificadas con los números I a XV del escrito inicial de demanda.

"**TERCERO.**—Se absuelve a ACH FOODS MÉXICO, S. DE R.L. DE C.V., de las prestaciones identificadas con los números XVI, XVII, XVIII y XIX de la demanda inicial.

"**CUARTO.**—Se absuelve a la actora MANUFACTURERA PLÁSTICA TULTI, S.A. DE C.V, y LUCIANO KUBLI OROZCO, del pago de las prestaciones reclamadas en la reconvenición.

"**QUINTO.**—No se hace especial condena en gastos y costas en la presente instancia.

"**SEXTO.**—Notifíquese."

7. En la misma sentencia definitiva de segunda instancia en el punto resolutive segundo, la Sala responsable estableció que procedía la condena en costas de segunda instancia.

8. **Demanda de amparo directo.** Inconformes con la sentencia definitiva descrita en el párrafo anterior, Tulti, por conducto de su administradora única, ***** , y Luciano Kubli Orozco, por propio derecho, promovieron juicio de amparo directo. El conocimiento del asunto correspondió al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, donde quedó registrado con el número 617/2021; asimismo, su presidenta lo admitió a trámite, al considerar que éste fue promovido en tiempo y forma.

9. **Amparo adhesivo.** Mediante escrito que presentó el veinticuatro de enero de dos mil veintidós, la tercero interesada ACH, por conducto de su apoderado general para pleitos y cobranzas promovió juicio de amparo adhesivo.

10. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Mediante diversa promoción de trece de julio de dos mil veintidós que presentó ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tulti, por conducto de su apoderado legal,



*****, solicitó a este Máximo Tribunal que ejerciera su facultad de atracción para resolver el juicio de amparo directo precisado en el párrafo anterior; la cual se identificó y registró como solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 445/2022.

11. En sesión privada de esta Primera Sala que tuvo verificativo el nueve de noviembre del propio año, ante la falta de legitimación de Tulti, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá decidió de oficio hacer suyo el escrito de solicitud de ejercicio de la facultad de atracción para conocer del juicio de amparo directo 617/2021 del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

12. Así, en sesión pública de esta Primera Sala que tuvo lugar el veintinueve de marzo de dos mil veintitrés, determinó¹ ejercer su facultad de atracción para resolver el ya citado amparo directo 617/2021.

13. Recibidos los autos de tal asunto, a través de proveído de veintiocho de abril de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de este Alto Tribunal ordenó la identificación del asunto como juicio de amparo directo 10/2023 y que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocara a conocer de la demanda de amparo de la parte quejosa, así como de la demanda adhesiva interpuesta por la tercero interesada; lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y envió los autos a esta Primera Sala.

14. Finalmente, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del presente asunto mediante el auto que dictó su Ministro presidente el once de julio de dos mil veintitrés.

I. COMPETENCIA

15. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente juicio de amparo directo, en atención

¹ Por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo votaron en contra.



a que ejerció su facultad de atracción conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción V, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo y tercero del "Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito". Ello, aunado a que se trata de un asunto que se ubica en la materia civil que es de la especialidad de esta Sala y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

16. Esta Primera Sala considera que la promoción del presente juicio de amparo directo por parte de Tulti, es oportuna y estima innecesario realizar el cómputo correspondiente. Ello, en virtud de que se aprecia del acuerdo admisorio del juicio de amparo directo DC. 617/2021 que dictó la Magistrada presidenta del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito el quince de diciembre de dos mil veintiuno, que consideró que la demanda de amparo fue presentada en tiempo en términos del artículo 181 de la Ley de Amparo; sin que tal determinación fuera impugnada por alguna de las partes.

17. Mismas consideraciones deben regir para el amparo adhesivo promovido por ACH, en tanto mediante auto de veintiséis de enero de dos mil veintidós, la Magistrada presidenta del referido órgano de amparo lo tuvo por promovido en tiempo, sin que tampoco se controvirtiera tal determinación.

III. LEGITIMACIÓN

18. El presente juicio de amparo directo fue promovido por parte legitimada, en tanto a Tulti, por conducto de su administradora única, ***** , y Luciano Kubli Orozco, por propio derecho, se le reconoció el carácter de parte actora dentro del juicio que culminó con la sentencia aquí reclamada, es decir, la que dictó la Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad



de México el siete de octubre de dos mil veintiuno, en los tocas ***** y *****; y a ACH se le reconoció la calidad de parte demandada.

IV. CUESTIONES PARA RESOLVER EL ASUNTO

19. Previo a realizar el estudio de fondo en el presente caso, esta Primera Sala considera necesario hacer una síntesis del acto reclamado y de los conceptos de violación que la parte quejosa hace valer en su contra.

20. **Acto reclamado.** Para resolver los recursos de apelación interpuestos por las partes, la Sala responsable consideró, esencialmente, lo siguiente:

a. La sentencia refiere que únicamente analizó el primero de los agravios propuestos por ACH, en tanto resultaba suficiente para modificar la sentencia impugnada.

b. Al respecto, estimó la Sala responsable que la sentencia apelada se apartó de la literalidad de lo pactado por los contendientes en el contrato de suministro de veintiséis de mayo de dos mil catorce. Ello, pues las partes acordaron claramente y sin lugar a dudas en la cláusula "3. Plazo y Terminación" que el contrato estaría vigente por un periodo de cinco años contados a partir de la fecha de firma, que podría ser renovado por un plazo igual si las partes lo acordaban por escrito con por lo menos seis meses de anticipación a la fecha en que el plazo inicial se cumpliera; que, a discreción de la hoy demandada, a la fecha de terminación del contrato, ya fuera por el cumplimiento del plazo inicial, del plazo de extensión o terminación por cualquier causa, el proveedor continuaría produciendo los productos contratados por un plazo de doce meses contados a partir de la fecha efectiva de terminación; que cada periodo de doce meses que el contrato continuara vigente sería considerado como un año contractual. Y que el contrato podría ser terminado de forma anticipada al cumplimiento del plazo inicial o plazo de extensión en los siguientes casos:

a) Si las partes incumplían con cualquiera de sus obligaciones bajo el contrato;



b) Con efectos de forma inmediata (y sin necesidad de notificación alguna), si el proveedor presentaba o se presentaba en contra de éste una solicitud voluntaria o involuntaria de concurso mercantil o de conformidad con cualquier otra disposición aplicable o hiciera o pretendiera hacer una cesión en beneficio de sus acreedores o solicitara el consentimiento para la designación de un administrador, interventor o depositario de sus bienes o activos;

c) Si el proveedor cedía sus derechos y obligaciones bajo el contrato sin el consentimiento previo y por escrito de ACH.

d) En el supuesto de que se suscitara un evento de fuerza mayor que impidiera al proveedor continuar cumpliendo con sus obligaciones bajo el contrato por un periodo que se extendiera por más de treinta días naturales.

e) Mediante notificación por escrito efectuada por cualquiera de las partes con por lo menos dieciocho meses de anticipación a la fecha efectiva de terminación y

f) En caso de que las tarifas cobradas por el proveedor no fueran competitivas con cualquier tarifa ofrecida a ACH por cualquier parte en relación con la manufactura de los productos.

c. La Sala responsable también mencionó que en la cláusula 3, apartado "3.2. Terminación", con relación al citado inciso f), las partes contratantes pactaron única y exclusivamente lo siguiente:

1) Que ACH informaría al proveedor las tarifas que, en su caso le hubieren sido ofrecidas por un tercero a efecto de que el proveedor pudiera confirmar si le era posible ofrecer una tarifa igual o menor.

2) Que el proveedor debería informar a ACH por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha en que ACH le avisara del ofrecimiento.

3) Que en caso de que el proveedor no informara a ACH de cualquier determinación al respecto dentro del plazo señalado, se entendería que el



proveedor no podía ofrecer una tarifa igual o menor y por consiguiente podría ser terminado.

d. Se continuó argumentando que, con base en tales acuerdos, el dos de junio de dos mil dieciséis, es decir, encontrándose vigente el contrato de suministro de que se trata, la hoy parte demandada notificó a la parte actora, por conducto del corredor público número 1 del Estado de México un escrito de fecha veintiséis de mayo de dos mil dieciséis y signado por *****, en representación de la demandada, donde hizo del conocimiento de la actora que tenía una oferta de un tercero para llevar a cabo el suministro objeto del contrato base de la acción, que el tercero ofrecía una tarifa de USD \$1.19 dólares de los Estados Unidos de América por kilo por la resina o PET y que, por tanto, le solicitaba informara si estaba en aptitud de igualar o mejorar la tarifa. Y el seis de junio de dos mil dieciséis, la hoy parte demandada notificó también a la parte actora, por conducto del mismo corredor público, un escrito de fecha tres de junio del mismo año, signado también por *****, en representación de la demandada, donde ésta hizo del conocimiento que, al no haber recibido respuesta con relación a la "carta" de veintiséis de mayo anterior, con fundamento en la cláusula 3 del contrato, lo daba por terminado con efectos inmediatos.

e. De todo lo anterior, la Sala responsable concluyó que lo determinado, en la sentencia definitiva recurrida se aparta de la literalidad de lo pactado por las contendientes en el contrato de suministro base de la acción, porque en la cláusula transcrita, si bien se estableció que el contrato podría ser terminado de forma anticipada al cumplimiento del plazo inicial o plazo de extensión en caso de que las cifras cobradas por la actora no fueran competitivas con cualquier tarifa ofrecida a la parte demandada por un tercero en relación con la manufactura de los productos, lo cierto es que las contratantes únicamente establecieron al respecto que la enjuiciada informaría a la accionante las tarifas que en su caso le hubieren sido ofrecidas por un tercero para que la actora pudiera confirmar si le era posible ofrecer una tarifa igual o menor a la demandada, que la accionante debería informar a la enjuiciada por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes a la fecha en que se le avisara del ofrecimiento y que, en caso de que la parte actora no informara a la parte demandada de cualquier determinación al respecto dentro del plazo señalado, se entendería que no



podía ofrecer una tarifa igual o menor y por consiguiente el contrato podría ser terminado. Ni más pero tampoco menos. Sin que en la cláusula en comento se haya estipulado, como equívocamente se indicó en el fallo definitivo de origen, que en esta hipótesis la enjuiciada debía notificar a la accionante las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la "oferta del tercero, es decir, la "información indispensable" para que formulara a su vez una contraoferta y estuviera en posibilidad de igualarla o mejorar la tarifa, como pudo ser, a palabras de la juzgadora, si el pago sería de contado o a plazos, si la resina sería entregada directamente a la demandada o ésta tendría que ocuparse de trasladarla hasta su domicilio, y a qué domicilio, precio, forma de pago, tiempo, modo y lugar de la entrega de la cosa y régimen de riesgos, pago de impuestos.

f. De lo anterior, la Sala responsable concluyó que la sentencia definitiva fue más allá de lo acordado por las partes en el documento fundatorio, por lo que, contravino lo dispuesto por el artículo 78 del Código de Comercio, el cual establece claramente que en las convenciones mercantiles, como lo es el contrato base de la acción en términos de los artículos 3 y 75 del Código de Comercio, cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinados, así como lo previsto por los artículos 1851 y 1852 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria al Código de Comercio, los cuales indican con claridad que, si como sucede en el caso, los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas; que si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas; y que cualquiera que sea la generalidad de los términos de un contrato, no deberán entenderse comprendido en él cosas distintas y casos diferentes de aquellos sobre los que los interesados se propusieron contratar. En la sentencia se precisó que el método interpretativo que utilizó la Juez de origen fue el literal, por así sostenerlo expresamente, por ello es por lo que resulta injustificado que la interpretación fuera más allá de lo expresamente pactado.

g. Por otra parte, en la sentencia reclamada también se consideró incorrecto lo decidido por la Juez de origen en el sentido de que las notificaciones de dos



y seis de junio de dos mil dieciséis, dejaron indefensa a la actora por carecer de la información que era indispensable para que formulara a su vez una contraoferta y estuviera en posibilidad de igualarla o mejorar la tarifa, y que el documento notificado por la demandada a la actora, fue omiso en especificar situaciones de la oferta, sino que la enjuiciada sólo se limitó a informar la existencia de una mejor tarifa mejor sin que lo acreditara, ello para que la actora tuviera el conocimiento de la oferta y con base en ello pudiera mejorar o no la tarifa. Ello, porque de una valoración del contrato base de la acción y de las notificaciones de dos y seis de junio de dos mil dieciséis, en términos de los artículos 78 del Código de Comercio y 1851 y 1852 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria, resultaban erróneos tanto la interpretación que realizó la Juez de la cláusula 3.2, inciso f), del documento fundatorio, como de las notificaciones, en tanto la juzgadora de origen fue más allá de lo que las contendientes pactaron expresamente en el contrato, en tanto indicó que la parte demandada debió proporcionar a la actora información pormenorizada para que esta última estuviera en condiciones de dar respuesta a la pretensión de mejora de la tarifa de resina para la elaboración de recipientes.

h. Al respecto, en la sentencia reclamada se estimó que en la cláusula de referencia, se estableció que el contrato podría ser terminado de forma anticipada al cumplimiento del plazo respectivo en caso de que las tarifas cobradas por la parte actora no fueran competitivas con cualquier tarifa ofrecida a la parte demandada por un tercero en relación con la manufactura de los productos, estableciéndose al respecto, solamente, que la enjuiciable informara a la accionante las tarifas que en su caso le hubieren sido ofrecidas por un tercero para que la actora pudiera confirmar si le era posible ofrecer una tarifa igual o menor a la demandada, sin mayores datos con relación a tales tarifas y tercero. Máxime que no existe registro en el expediente de que toda esa información haya sido solicitada por la actora a la demandada, cuando le fue notificada la propuesta económica y teniendo 24 horas para hacerlo; y siendo que las partes acordaron el procedimiento para tal efecto, un plazo, la consecuencia y sólo acordaron que debía darse a conocer la tarifa, no más. Situación la cual –a criterio de la Sala responsable– se satisfizo en el caso al notificar la oferta, la cual no fue controvertida, en tanto existió silencio absoluto.



i. Bajo esas consideraciones, la Sala responsable declaró que no resultaba procedente el declarar la nulidad del inciso f) del apartado 3.2 de la cláusula 3 del contrato base de la acción, pues en las convenciones mercantiles, cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de formalidades, siendo claros los términos del contrato; situación que deja en claro que en el caso no quedó indefensa la parte actora.

j. Finalmente, se mencionó en la sentencia reclamada que, dada esta conclusión, resultaba innecesario el análisis del resto de las diversas excepciones que opuso la parte demandada, debido a que la actora no acreditó la acción rescisoria en relación al contrato base de la acción, en la cual sustentó la procedencia del resto de las prestaciones reclamadas; y se precisó que las violaciones procesales reparadas no trascendían en términos prácticos a la resolución, en virtud de que se revocó la resolución definitiva para declarar la improcedencia de la acción principal y absolver a la demandada de las prestaciones reclamadas, las cuales son improcedentes.

k. En cuanto a la reconvencción, la Sala responsable consideró correcto que el Juez de origen la declarara improcedente, en virtud de que a ningún fin práctico conduce declarar la validez de las cláusulas 3.2 y 3.3 del contrato y de la comunicación de tres de junio de dos mil dieciséis, ya que el contrato terminó con tal comunicación, lo cual conlleva la legalidad de la cláusula y no se reservaron derechos respecto a los adeudos.

l. En último término, la Sala responsable consideró infundado el único agravio que se planteó en el recurso de apelación de la actora relativo a la condena en costas, pues dado el sentido de la decisión alcanzada, no se actualizaba en el caso el supuesto previsto en el artículo 1084 del Código de Comercio; y bajo la misma argumentación ya expuesta, se declaró infundado el recurso de apelación adhesivo, pues asistía la relación a la parte demandada respecto a la validez de la ya multirreferida cláusula.

21. Conceptos de violación. La parte quejosa manifestó, esencialmente, los siguientes argumentos en su demanda de amparo, los cuales hace valer en múltiples ocasiones a lo largo de su promoción:



a. La quejosa alega que la sentencia reclamada viola los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, en tanto la recurrente en el recurso de apelación no expuso cuál es el daño o agravio que se le causó, por lo que resultaba inadmisibile que se le supliera la deficiencia de la queja en un procedimiento de naturaleza mercantil de estricto derecho; pues se limitó a argumentar que la sentencia recurrida se apartó del artículo 78 del Código de Comercio, insistiendo en conferir a dicho numeral efectos irrestrictos y absolutos, al grado de dar consecuencias tan amplias que permitan la violación directa del artículo 1797 del Código Civil Federal y así intentar que el cumplimiento del contrato de suministro base de la acción principal quedara a su entero arbitrio, se insiste, sin exponer cuál fue el daño que se causó a su esfera jurídica, por lo que carece de interés jurídico y legítimo para pretender que se modificara la sentencia apelada. También se refiere que la sentencia reclamada es incongruente y carente de fundamentación.

b. También se plantea que la sentencia reclamada viola los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, así como el derecho a que se administre justicia, en tanto, la autoridad responsable omitió atender la jurisprudencia I.5o.C. J/4, de rubro: "APELACIÓN. CUANDO EL TRIBUNAL DECIDE REVOCAR O MODIFICAR LA SENTENCIA DE PRIMER GRADO, DEBE EXAMINAR OFICIOSAMENTE LA LITIS DEL JUICIO A EFECTO DE NO DEJAR INAUDITA A LA PARTE QUE OBTUVO EN PRIMERA INSTANCIA.", al modificar la sentencia de primera instancia y tener la obligación de examinar no sólo los agravios de la recurrente, sino la totalidad de los puntos que constituyen la litis del juicio original y apreciar las pruebas que se hubieran rendido, pues al no existir el reenvío en la apelación, por lo que, al no atenderse lo anterior, se le colocó en estado de indefensión, pues la quejosa no tuvo oportunidad de plantear agravios, al serle favorable la sentencia de primera instancia. Situación con la cual –a situación de la quejosa– violó su derecho humano de audiencia.

c. Por otra parte, se argumenta que el acto reclamado carece de congruencia y exhaustividad al valorar incorrectamente los hechos, pues la supuesta oferta que utilizó a ACH México para dar por terminado el contrato de suministro de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis no existía (ni la diversa de primero de junio del propio año), tal y como se hizo valer desde el escrito inicial de demanda, por lo que, no se actualizó ni supuesto ni fundamento convencional para que



concluyera tal contrato, por lo que, quedó vigente, sin que tampoco coincidiera el precio de compra de la supuesta oferta. Incongruencias que –dice la quejosa– no fueron valoradas de forma adecuada por la Sala responsable, máxime que su contraparte mencionó la existencia de una sola oferta. Ello, sin tomar en cuenta que existían otras pruebas en el proceso.

d. Ello, aunado a que la autoridad responsable se apartó de la litis planteada en el juicio de origen, al suplir la queja en favor de su contraparte, al darle la razón con base en argumentos que no hizo valer. La quejosa reitera el argumento que se sintetizó en el inciso a) de este mismo párrafo.

e. Se aduce que el acto reclamado vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, ya que la oferta de tarifa de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis nunca existió y porque consideró que el cumplimiento del contrato de suministro base de la acción quedaba a discreción de uno solo de los otorgantes, lo cual vulnera el artículo 1797 del Código Civil Federal, sin que sea aplicable lo establecido por el artículo 78 del Código de Comercio, en tanto éste se refiere a convenciones que no estén prohibidas por la ley, mas no para afirmar que los contratantes pueden pactar convenios o contratos prohibidos por la Ley. Así, argumenta que, de la interpretación correcta del artículo 78 del Código de Comercio, es imposible que se puedan conceder facultades discrecionales a su contraparte para que su cumplimiento quede a su arbitrio.

f. Sobre diversa línea argumentativa se hace valer que la información que ACH debía dar a Tulti, respecto de las tarifas ofrecidas, era para el efecto de que Tulti pudiera confirmar si le era posible ofrecer una tarifa igual o menor, según se estableció en el contrato; a fin de que pudiera confirmar la oferta de la tarifa dada, lo cual implica la obligación ineludible de ACH de mencionar los datos necesarios para que Tulti estuviera en condiciones de llevar a cabo la confirmación según conviniera a sus intereses, empezando por la identidad del tercero que supuestamente hacía la oferta, su nombre, nacionalidad, domicilio, su cotización, formas de pago, lugares y tiempos de entrega, a fin de dar veracidad a estas ofertas; siendo insuficiente la comunicación de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis, de lo que resulta que fue ilegal la terminación anticipada del contrato de suministro base de la acción, máxime que tenía por lo menos un plazo de 24 horas para pronunciarse exclusivamente sobre si podía igualar o



mejorar la supuesta oferta y tarifa incluida. Lo cual no ocurrió, omisión que la colocó en un estado de indefensión.

g. Finalmente, la quejosa alega diversas violaciones procesales que –dice– derivan de diversos recursos de apelación preventiva de tramitación conjunta con la apelación contra la sentencia definitiva.

V. ESTUDIO DE FONDO

22. Establecido lo anterior, esta Primera Sala procede al análisis de fondo en el presente caso, el cual se limita a analizar la constitucionalidad y legalidad de la cláusula 3.2, inciso f), del contrato de suministro que da origen a la presente controversia, la cual ahora se transcribe:

"PLAZO Y TERMINACIÓN.

"3.1 PLAZO.

"Este Contrato estará en pleno vigor por un periodo de 5 (cinco) años contados a partir de su fecha de firma (el 'Plazo Inicial'), el cual podrá ser renovado por un plazo igual, si las partes lo acuerdan por escrito con por lo menos 6 (seis) meses de anticipación a la fecha en que el Plazo inicial se cumpla (el 'Plazo de Extensión').

"El proveedor de este acto acuerda que, a discreción de ACH México, a la fecha de terminación de este contrato, ya sea por el cumplimiento del Plazo Inicial, Plazo de Extensión o terminación de este contrato por cualquier cause (sic), el proveedor continuará produciendo los productos por un plazo de al menos 12 (doce) meses (el 'Plazo de Gracia' contados a partir de la fecha efectiva de terminación.

"Cada periodo de 12 (doce meses) que este contrato continúe estando en vigor será considerado como un 'Año Contractual' para efectos del presente contrato.

"3.2. Terminación.



"Este contrato podrá ser terminado de forma anticipada al cumplimiento del plazo inicial o plazo de extensión en los siguientes casos:

" ...

"f) En caso de que las tarifas cobradas por el proveedor no sean competitivas con cualquier tarifa ofrecida a ACH México por cualquier parte en relación con la manufactura de los Productos.

"No obstante lo anterior, ACH México le informará al Proveedor las tarifas que en su caso le hayan sido ofrecidas por un tercero a efecto de que el Proveedor pueda confirmar si le es posible ofrecer una tarifa igual o menor. El Proveedor deberá informar a ACH por escrito dentro de las 24 (veinticuatro) horas siguientes a la fecha en que ACH México le avise del ofrecimiento antes descrito. En caso de que el Proveedor no informe a ACH México de cualquier determinación al respecto dentro del plazo antes señalado, se entenderá que el proveedor no puede ofrecer una tarifa igual o menor y por consiguiente el presente Contrato podrá ser terminado.

"3.3. Efectos de la terminación.

"Las partes acuerdan que en la terminación de este contrato por cualquier causa, las partes deberán realizar las siguientes acciones:

"a) El proveedor deberá entregar todos los productos así como cualquier muestra de los anteriores, a ACH México o al tercero que para tales efectos ACH México designe por escrito;

"b) El proveedor deberá completar cualquier procedimiento de manufactura y/o entrega pendiente de conformidad con lo establecido en el presente contrato;

"c) El proveedor deberá devolver a ACH México toda y cualquier documentación e información relacionada con los productos y destruirá cualquier copia de dicha información debiendo proporcionar evidencia de dicha destrucción a solicitud ACH México.



"d) El proveedor cesará de utilizar la Propiedad Intelectual propiedad de ACH México, a su casa matriz, sus filiales o subsidiarias; y,

"e) ACH México pagará al proveedor cualquier cantidad adeuda (sic) a la fecha efectiva de terminación y que corresponda a productos efectiva y debidamente entregados conforme a lo aquí establecido.

"Las cantidades a ser cubiertas por ACH México en relación con lo anterior, serán cubiertas dentro de los sesenta (60) días naturales siguientes a la fecha en que el proveedor le entregue a ACH México los moldes descritos en perfectas condiciones de operación salvo por el desgaste generado por el uso normal de los mismos y, la factura correspondiente la cual deberá cumplir con todos y cada uno de los requisitos fiscales aplicables."

23. Precisado lo anterior, esta Primera Sala concluye que resulta incorrecta la interpretación que la Sala responsable hizo de esta cláusula contractual, específicamente, respecto al inciso f) del punto 3.2, por las razones que ahora se sustentarán.

24. En primer término, debe mencionarse que esta cláusula tiene lugar dentro de un contrato de suministro, el cual reputa como un acto de comercio el artículo 75, fracción V, del Código de Comercio;² sobre esa misma línea argumentativa cabe mencionar que el juicio de origen del presente asunto fue tramitado en la vía ordinaria mercantil. Razones por las cuales es incuestionable la naturaleza mercantil de la presente controversia. Máxime que ninguna de las partes cuestionó tal calidad.

25. En segundo término, debe decirse que, de conformidad con el artículo 77 del Código de Comercio³ que se encuentra en el capítulo II "De los Contratos Mercantiles" del título primero "De los Actos de Comercio y de los Contratos

² "Artículo 75. La ley reputa actos de comercio: ... V. Las empresas de abastecimientos y suministros."

³ "Artículo 77. Las convenciones ilícitas no producen obligación ni acción, aunque recaigan sobre operaciones de comercio."



Mercantiles en General", ninguna convención mercantil ilícita produce obligaciones ni genera acciones; al respecto, para esta Primera Sala, tal disposición debe entenderse en el sentido de que ninguna cuestión pactada por las partes en un contrato mercantil que atente contra las disposiciones legales de la materia, producirá efecto jurídico alguno, es decir, ni obligaciones ni acciones.

26. Ahora bien, la parte quejosa alega esencialmente en sus conceptos de violación, que el acto reclamado vulnera los principios de legalidad, seguridad jurídica y debido proceso, ya que la oferta de tarifa de veintiséis de mayo de dos mil dieciséis nunca existió y porque consideró que el cumplimiento del contrato de suministro base de la acción quedaba a discreción de uno solo de los otorgantes, lo cual vulnera el artículo 1797 del Código Civil Federal. Argumento que esta Primera Sala considera esencialmente fundado y suficiente para conceder la protección constitucional a la quejosa, en tanto, la cláusula 3.2, inciso f), del contrato base de la acción, es violatoria del artículo de tal disposición legal.

27. La presente controversia mercantil consiste, esencialmente, en establecer la forma en cómo deben interpretarse los artículos 1797 del Código Civil Federal y 78 del Código de Comercio, que prevén lo siguiente:

"Artículo 1797. La validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes."

"Artículo 78. En las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinados."

28. Así, en el caso, esta Primera Sala debe analizar cuál es el contenido y alcance del principio de libertad contractual en materia mercantil –artículo 78 del Código de Comercio–, así como establecer cuáles son sus límites, específicamente, en materia de terminación anticipada y rescisión de los contratos.

29. La interpretación del principio de libertad contractual ya ha sido realizada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al resolver el juicio de



amparo directo 4/2020,⁴ esta Primera Sala definió el principio de libertad contractual y estableció su alcance en relación con la constitución y terminación de los contratos.

30. En tal precedente, esta Primera Sala consideró que la libertad contractual es una expresión del derecho al libre desarrollo de la personalidad y del principio de autonomía de la voluntad en el ámbito privado de la persona; que con base en este principio, el individuo establece relaciones jurídicas específicas con otro u otros, para la consecución de determinados fines que quiere para sí mismo, conforme a su proyecto de vida; y que la autonomía de la voluntad es el fundamento de la realización de toda clase de actos o negocios jurídicos en los que el individuo, por libre decisión, se atribuye derechos y/o se impone obligaciones, conforme a sus propios intereses, frente a otros sujetos.

31. Ahora bien, en esa misma línea argumentativa, en el mismo juicio de amparo directo 4/2020, esta Primera Sala consideró que la vida social impone como límite al ejercicio de la autonomía de la voluntad en materia de libertad contractual, que las relaciones jurídicas que los individuos establecen para procurarse sus fines personales –en lo que interesa, en materia civil– **observen un mínimo de reglas previstas en el orden jurídico para su constitución, existencia y validez jurídica, así como para su terminación**, nuevamente, **procurando un equilibrio entre los derechos de las partes** y un equilibrio dentro del conglomerado social, conforme a los valores de orden público que el sistema jurídico recoge según su modelo constitucional y social.

32. Así, en materia comercial o mercantil, los artículos 1792, 1793 y 1794⁵ del Código Civil Federal, el cual es supletorio del Código de Comercio, prevé que tratándose de cuestiones contractuales, el consentimiento es uno de los

⁴ Resuelto en sesión de 3 de junio de 2020. Por unanimidad de cinco votos.

⁵ "Artículo 1792. Convenio es el acuerdo de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones."

"Artículo 1793. Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos, toman el nombre de contratos."

"Artículo 1794. Para la existencia del contrato se requiere: I. Consentimiento; II. Objeto que pueda ser materia del contrato."



presupuestos y de los elementos básicos para la constitución y existencia jurídica de un contrato o convenio; cuestión por demás relevante ya que, sin consentimiento, es decir, sin el concierto de las voluntades de las partes, no hay acto o negocio jurídico contractual; y la incapacidad de los contrayentes para otorgarlo o los vicios de su consentimiento, afectan la validez jurídica del acto o negocio de que se trate.

33. En este sentido, el principio de libertad contractual queda plenamente demostrado en el ordenamiento comercial conforme a su artículo 78, que dispone: "En las convenciones mercantiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinados."

34. Sobre esa razón, el criterio de esta Primera Sala –el cual reiteró en el ya citado amparo directo 4/2020– consiste en que el consentimiento otorgado por las partes perfecciona el contrato y obliga a los contratantes no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, **sean conformes a la buena fe**, al uso o a la ley. Es decir, el perfeccionamiento del contrato crea una relación jurídica entre por lo menos dos partes, en la que sus respectivos derechos y obligaciones **se encuentran bajo el mismo rango de protección** y de exigencia frente a la ley.

35. Por otra parte, partiendo de la base de que, en la celebración de un contrato o convenio, convergen por lo menos dos partes que han consentido en establecer derechos y obligaciones para la consecución de sus fines particulares, el ordenamiento civil federal aludido impone una regla básica de equilibrio en su artículo 1797, la cual consiste en que la validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes. Por lo que se concede acción judicial a los interesados para exigir el cumplimiento de la obligación de su contraparte.

36. Al respecto debe mencionarse que los contratos o los convenios pueden concluir: a) por sobrevenir su terminación natural cuando se han cumplido sus fines; b) por rescisión derivada de su incumplimiento imputable a una de las partes; c) por su invalidación ante la declaración de su inexistencia o nulidad



absoluta; d) por su resolución cuando su incumplimiento sea atribuible al hecho de la contraparte, al caso fortuito o a fuerza insuperable, principalmente; siendo posible, en algunos casos, la condena al pago de daños y perjuicios a la parte a quien le sea imputable el incumplimiento.

37. De todo lo anterior, esta Primera Sala concluye que la libertad contractual en materia civil y mercantil, en los términos expuestos, atañe a todos los derechos y bienes del individuo de los que puede disponer; en particular, a su derecho de propiedad, pues tratándose de sus bienes materiales el individuo goza de la mayor libertad de decisión para disponer de ellos celebrando los actos jurídicos contractuales que quiera, en la forma y términos que considere conveniente, **sin más restricción, se insiste, que el respeto a los derechos de terceros y al orden público.**

38. Ello, en el entendido de que el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas en la medida en que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno; y entendiendo por "disposiciones de orden público" a aquellas plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.⁶

39. En suma, esta Primera Sala concluye que el principio de libertad contractual previsto en el artículo 78 del Código de Comercio implica en esta materia que las partes –los comerciantes– son libres de pactar y establecer relaciones jurídicas específicas con otras personas, para la consecución de determinados

⁶ Contradicción de tesis 257/2011. Resuelta en sesión de 13 de julio de 2011 por unanimidad de 4 votos.



finés que quieren para sí mismas, conforme a su proyecto de vida, la cual es el fundamento de la realización de toda clase de actos o negocios jurídicos en los que la persona, por libre decisión, se atribuye derechos y/o se impone obligaciones, conforme a sus propios intereses, frente a otros sujetos; siempre y cuando **observen un mínimo de reglas previstas en el orden jurídico para su constitución, existencia y validez jurídica, así como para su terminación; es decir, las partes son libres de convenir lo que mejor convenga a sus derechos siempre que respeten las leyes y sean acordes al orden público y la igualdad entre ellas.**

40. De ahí que el artículo 1797 del Código Civil Federal –"La validez y el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes."– es una restricción al principio de libertad contractual, específicamente respecto a la terminación de los contratos, **la cual busca garantizar el debido y cabal cumplimiento de los contratos** y los principios de equidad de las partes en un contrato del orden civil o mercantil –según el cual las partes son libres de pactar en los términos que más les convengan en **igualdad de condiciones**– y el de *pacta sunt servanta* previsto en el artículo 1796 del mismo ordenamiento legal,⁷ **según el cual los pactos deben cumplirse en los términos en los que fueron acordados** –los convenios sean satisfechos a cabalidad y alcancen los fines para los que fueron convenidos–.

41. Por ello, partiendo de la premisa que la materia mercantil se rige por el principio de igualdad entre las partes, tanto en las cuestiones sustantivas como en los aspectos procesales, y que éstas son libres para contratar y procurando que los pactos sean cumplidos en los términos acordados, el legislador estableció como límite a la libertad contractual del comercio, el hecho de que la validez y el **cumplimiento de los contratos no quedara al arbitrio de uno solo de los contratantes**; a fin de, se itera, procurar que los contratos sean cumplidos a cabalidad por todas las partes involucradas y exista la seguridad de que se cumplirán los acuerdos.

⁷ "Artículo 1796. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la ley. Desde que se perfeccionan obligan a los contratantes, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la ley."



42. Expuesto todo lo anterior, esta Primera Sala concluye que, si bien es válida la cláusula 3.2, inciso f), del contrato de suministro base de la acción, resulta incorrecta la interpretación que la Sala responsable hizo de ésta. Tal como ahora se demostrará.

43. Como punto de partida, esta Primera Sala estima que resulta válida la norma individualizada que previeron las partes en la cláusula 3.2, inciso f), de su contrato de suministro, en la parte referente que el contrato podría ser terminado de forma anticipada al plazo inicial o al plazo de extensión pactados.

44. Ello, en tanto, como se explicó en párrafos y líneas anteriores, las partes en los contratos mercantiles son libres de acordar todo aquello que consideren es lo más benéfico a sus intereses y derechos, siempre que no contravengan disposiciones de orden público, las restricciones contractuales que establecen el Código de Comercio y el Código Civil Federal o los principios que rigen la materia mercantil.

45. Así, dado que no existe restricción alguna en los ordenamientos legales que prohíba a las partes pactar supuestos de terminación anticipada de contratos mercantiles, esta cláusula *per se* no resulta ilegal, pues fue acordada por las partes en ejercicio de su libertad contractual, sin vulnerar alguna disposición de orden público, ni los principios aplicables.

46. De ahí que a juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las partes, en ejercicio de su libertad contractual, se encontraban en aptitud de pactar supuestos que darían lugar a la terminación anticipada del ya multirreferido contrato de suministro –en el caso, cuando las tarifas cobradas por el proveedor no sean competitivas con cualquier tarifa ofrecida a ACH México por cualquier tercero involucrado con la manufactura de los productos, y el proveedor no estuviera en posibilidad de igualarla o mejorarlas–.

47. Ahora, si bien es cierto lo anterior, también lo es que la ley civil federal sustantiva, la cual aplica de forma supletoria a la materia mercantil, prohíbe que el cumplimiento de los contratos quede al arbitrio de uno de los contratantes.

48. El Código Civil Federal no proscribe que las partes acuerden, se insiste, supuestos de terminación anticipada del contrato; sin embargo, sí prohíbe que



su cumplimiento quede supeditada a la voluntad de las partes o que éste pueda ser rescindido de forma unilateral.

49. Prohibición que se actualiza en el caso concreto con la interpretación que la Sala responsable realizó a la cláusula en estudio, en tanto, consideró que el solo hecho de que la tarifa no fuera conveniente a ACH México por no ser competitiva en el mercado, será motivo suficiente para terminar el contrato de forma anticipada, sin que se brinde una **oportunidad real** a Tulti de igualar la tarifa, pues coloca a esta última persona moral en un plano de desigualdad respecto a su contratante.

50. Ello, pues como se advierte de la propia transcripción literal de la cláusula, las partes acordaron que en caso de que las tarifas cobradas por el proveedor no sean competitivas respecto a cualquier tarifa ofrecida a ACH México por parte de cualquier tercero involucrado con la manufactura de los productos, la persona moral en cita debe "**informar**" al proveedor para que en un plazo de 24 horas le haga saber si puede ofrecer una tarifa igual o menor; *so pena* que, de no contestar la oferta en ese plazo, se entenderá que no es posible y se tendrá por terminado el contrato.

51. Así, lo incorrecto del fallo de la Sala responsable radica en que estimó que el término "**informar**" solamente implicaba que ACH Foods hiciera saber a Tulti la recepción de una mejor tarifa para el suministro de los productos, a fin de que la igualara o mejorara en un plazo de máximo 24 horas, *so pena* de terminar anticipadamente el contrato; lo cual, a juicio de esta Primera Sala resulta contraria al artículo 1797 del Código Civil Federal.

52. Se afirma lo anterior, ya que, se insiste, si bien es lícito que, en la materia de comercio, las partes pacten supuestos de terminación anticipada del contrato, también debe atenderse al principio de *pacta sunt servanta* previsto en el artículo 1796 del mismo ordenamiento legal,⁸ según el cual los pactos

⁸ "Artículo 1796. Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la ley. Desde que se perfeccionan obligan a los contratantes, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la ley."



deben cumplirse en los términos en los que fueron acordados; es decir, la regla general es que los contratos sean cumplidos en los plazos y términos que fueron acordados y la excepción es que éstos sean terminados de forma anticipada.

53. Por ello, a juicio de esta Primera Sala, la responsable no estaba facultada para considerar que la mera comunicación de una mejor tarifa satisfacía la obligación de "**informar**" sobre el contenido de una mejor "tarifa"; en tanto, una interpretación de esa naturaleza deriva en considerar que una sola de las partes está facultada para rescindir de forma anticipada el contrato. Situación la cual es violatoria del artículo 1797 del Código Civil Federal.

54. Contrario a ello y a fin de preservar el principio de libertad contractual y de proteger la intención de las partes respecto a la posibilidad de terminar el contrato de forma anticipada en caso de que el cliente reciba una mejor tarifa respecto a los productos que adquiere, esta Primera Sala estima que el concepto "**informar**" debe entenderse en el sentido de que el cliente debe comunicar al proveedor todos los elementos inherentes a la oferta, como lo son su objeto y precio, quién es el oferente –a fin de verificar su autenticidad–, formas de entrega y de pago, calidad de los materiales, volúmenes y, en general, todas sus condiciones y todo lo que en su caso requiriera saber la contraparte a efecto de que realmente estuviera en posibilidades reales y de igualdad tanto respecto de su contratante como del resto de competidores del mercado de definir si podía o no igualar y/o mejorar esa oferta.

55. Esto con la finalidad de brindar al proveedor una oportunidad real e informada y en igualdad de condiciones para formular una contraoferta de manera libre, y no vincularla a igualar o mejorar una oferta respecto de la cual únicamente conoce el precio –"la tarifa"–.

56. Por otra parte, esta Primera Sala estima ilícito el plazo de 24 horas que pactaron las partes para formular una contraoferta, ya que como se explicó en líneas precedentes, las partes pueden pactar todo aquello que consideren más benéfico para sus derechos e intereses siempre que no vulneren disposiciones de orden público y las restricciones que de forma expresa prevén el Código Civil Federal y el Código de Comercio.



57. Siendo que el referido plazo de 24 horas resulta contrario al artículo 1806 del Código de Comercio que establece un plazo genérico de por lo menos tres días para analizar y, en su caso, aceptar, igualar o mejorar las ofertas que se realicen, a fin de garantizar la igualdad de las partes y dar la oportunidad de que el contrato subsista. De ahí, la ilegalidad del plazo de 24 horas para igualar o mejorar la oferta.

58. Por tanto, siendo fundado el concepto de violación recién sintetizado, esta Primera Sala estima innecesario analizar el resto de los argumentos propuestos por la parte quejosa, en tanto, aun y cuando éstos resultaran fundados, no alcanzarían un beneficio mayor al ya obtenido, que se traduce en la correcta interpretación del inciso f) de la cláusula 3.2 del contrato base de la acción, único tema que se analizó en la sentencia de apelación reclamada.

59. **Amparo adhesivo.** Finalmente, esta Primera Sala estima que en el caso no es factible analizar el fondo de los conceptos de violación que la quejosa adherente, ACH Foods, planteó en su demanda de amparo adhesivo, los cuales versan sobre los siguientes tópicos:

a. La Sala responsable no tomó en cuenta que Tulti omitió manifestarse e inconformarse sobre el contenido de las notificaciones de dos y seis de junio de dos mil dieciséis dentro del plazo pactado en el contrato.

b. La Sala responsable no tomó en cuenta el principio de buena fe que debe imperar en los contratos.

c. La Sala responsable soslayó que Tulti demandó acciones subsidiarias y contradictorias.

60. Esta Primera Sala arriba a la conclusión anterior respecto al amparo adhesivo, en tanto, de conformidad con el artículo 182 de la Ley de Amparo,⁹

⁹ "Artículo 182. La parte que haya obtenido sentencia favorable y la que tenga interés jurídico en que subsista el acto reclamado podrán presentar amparo en forma adhesiva al que promueva cualquiera de las partes que intervinieron en el juicio del que emana el acto reclamado, el cual se tramitará en el mismo expediente y se resolverán en una sola sentencia. La presentación y trámite del amparo



únicamente puede ser promovido aquél por la parte que obtenga sentencia favorable y que tenga interés jurídico en que éste subsista, dirigiendo su argumentación a fortalecer las consideraciones del fallo definitivo y a plantear violaciones procesales que hubieren trascendido al resultado de fallo.

61. Ahora bien, como se advierte, si bien es cierto que la parte quejosa adherente, ACH, tiene interés en que subsista el acto reclamado; también lo es que en sus conceptos de violación adhesivos no hace valer violaciones procesales que hayan trascendido al resultado de fallo, y que en la sentencia de apelación reclamada únicamente se analizó la validez y legalidad de la cláusula 3.2, inciso f), del contrato base de la acción, ya que la autoridad responsable consideró necesario y suficiente el análisis de tal tópico para modificar la sentencia de primera instancia.

62. En esa línea argumentativa, esta Primera Sala considera que, si los tres conceptos de violación adhesivos se dirigen a tratar de fortalecer cuestiones ajenas a la validez de la referida cláusula, estos argumentos resultan inoperantes. Máxime que esta Primera Sala arribó a la conclusión de que la interpretación que la Sala responsable hizo de esta cláusula resulta incorrecta.

63. Situación la cual deriva en que deba negarse la protección constitucional en el juicio de amparo adhesivo promovido por ACH.

adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste.

"El amparo adhesivo únicamente procederá en los casos siguientes:

"I. Cuando el adherente trate de fortalecer las consideraciones vertidas en el fallo definitivo, a fin de no quedar indefenso; y

"II. Cuando existan violaciones al procedimiento que pudieran afectar las defensas del adherente, trascendiendo al resultado del fallo.

"Los conceptos de violación en el amparo adhesivo deberán estar encaminados, por tanto, a fortalecer las consideraciones de la sentencia definitiva, laudo o resolución que pone fin al juicio, que determinaron el resolutivo favorable a los intereses del adherente, o a impugnar las que concluyan en un punto decisorio que le perjudica. Se deberán hacer valer todas las violaciones procesales que se hayan cometido, siempre que pudieran trascender al resultado del fallo y que respecto de ellas, el adherente hubiese agotado los medios ordinarios de defensa, a menos que se trate de menores, incapaces, ejidatarios, trabajadores, núcleos de población ejidal o comunal, o de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para emprender un juicio, y en materia penal tratándose del imputado y del ofendido o víctima. ..."



VI. DECISIÓN

64. En consecuencia, esta Primera Sala considera que, al resultar fundados los conceptos de violación propuestos por la parte quejosa, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia Federal para los siguientes efectos:

a. La Primera Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México deberá dejar insubsistente la sentencia reclamada, es decir, la que dictó el siete de octubre de dos mil veintiuno en los tocas de apelación ***** y *****; y, en su lugar,

b. Dikte otra en que, siguiendo los razonamientos sustentados en esta ejecutoria y considerando la correcta interpretación efectuada por esta Primera Sala de la cláusula 3.2., inciso f), del contrato de suministro base de la acción (especialmente lo que se refiere al alcance y correcta acepción jurídica del término "**informara**" y un plazo de tres días para contestar la oferta), con plena libertad de jurisdicción, vuelva a analizar las prestaciones reclamadas por las partes a la luz del material probatorio que obra en el expediente.

65. Por otra parte, esta Primera Sala niega la protección de la Justicia de la Unión a la quejosa adherente, dado lo inoperante de los conceptos de violación que formuló, dadas las razones que ya fueron expuestas en esta ejecutoria.

66. Por lo expuesto y fundado se

RESUELVE

PRIMERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a Manufacturera Plástica Tulti, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado legal, *****, y a Luciano Kubli Orozco, para los efectos precisados en el último apartado de este fallo.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ACH Foods México, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable.



Notifíquese; conforme a derecho corresponda 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 señora Ministra y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien está con el sentido pero se aparta del párrafo cincuenta y siete; Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente); Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho a formular voto concurrente; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y del Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

CONTRATOS MERCANTILES. SON NULAS LAS CLÁUSULAS TANTO LAS CONTRARIAS AL PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE LAS PARTES, COMO AQUELLAS EN LAS QUE SU CUMPLIMIENTO QUEDA AL ARBITRIO DE UNO DE LOS CONTRATANTES.

Hechos: Una persona moral y otra física demandaron, en la vía ordinaria mercantil, de una sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, diversas prestaciones, entre las que destacan la rescisión por incumplimiento



general de un contrato de suministro, así como el pago de una indemnización por daños y perjuicios. La demandada reconvino la declaración judicial de validez de algunas cláusulas del contrato. La persona juzgadora del conocimiento acogió la acción principal. Inconformes, ambas partes interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala Responsable en el sentido de desestimar tanto la acción principal como la reconvencción. En desacuerdo, la parte actora promovió juicio de amparo directo en el que se cuestionó la constitucionalidad y legalidad de algunas cláusulas del contrato de suministro que dio origen a la controversia.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, si bien el artículo 78 del Código de Comercio reconoce el principio de libertad contractual, también lo es que está limitado a que la validez y el cumplimiento de los contratos no quede al arbitrio de uno de los contratantes, a fin de procurar que los contratos sean cumplidos a cabalidad por todas las partes involucradas y exista la seguridad de que se cumplirán los acuerdos. Por tanto, son inconstitucionales las cláusulas que atenten contra el principio de igualdad entre las partes que rige la materia mercantil, por ejemplo, aquellas cláusulas en las que se establezca que una sola de las partes de forma unilateral podrá rescindir el contrato, esto es, sin la intervención del otro contratante; o en las que se obligue a uno de los contratantes a igualar o mejorar tarifas en plazos demasiados breves y/o sin conocer las condiciones de las ofertas, so pena de rescindir el contrato.

Justificación: El principio de libertad contractual previsto en el artículo 78 del Código de Comercio implica que en materia mercantil las partes –las personas comerciantes– son libres de pactar y establecer relaciones jurídicas específicas con otras personas, para la consecución de determinados fines que quieren para sí mismas, conforme a su proyecto de vida, lo cual es el fundamento de la realización de toda clase de actos o negocios jurídicos en los que la persona, por libre decisión, se atribuye derechos y/o se impone obligaciones, conforme a sus propios intereses, frente a otros sujetos; siempre y cuando observen un mínimo de reglas previstas en el



orden jurídico para su constitución, existencia y validez jurídica, así como para su terminación; es decir, las partes son libres de convenir lo que mejor convenga a sus derechos siempre que respeten las leyes y sean acordes al orden público y la igualdad entre ellas. De ahí que el artículo 1797 del Código Civil Federal es una restricción al principio de libertad contractual, específicamente respecto a la terminación de los contratos, la cual busca garantizar el debido y cabal cumplimiento de los contratos y los principios de equidad de las partes en un contrato del orden civil o mercantil –según el cual las partes son libres de pactar en los términos que más les convengan en igualdad de condiciones– y el de *pacta sunt servanda* previsto en el artículo 1796 del mismo ordenamiento legal, según el cual los pactos deben cumplirse en los términos en los que fueron acordados, esto es, que los convenios sean satisfechos a cabalidad y alcancen los fines para los que fueron convenidos. Por ello, partiendo de la premisa de que la materia mercantil se rige por el principio de igualdad entre las partes, tanto en las cuestiones sustantivas como en los aspectos procesales, y que éstas son libres para contratar procurando que los pactos sean cumplidos en los términos acordados, el legislador estableció como límite a la libertad contractual del comercio, el hecho de que la validez y el cumplimiento de los contratos no quedara al arbitrio de sólo uno de los contratantes.

1a./J. 178/2023 (11a.)

Amparo directo 10/2023. Manufacturera Plástica Tulti, S.A. de C.V. y otro. 6 de septiembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 178/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



LIBERTAD CONTRACTUAL EN MATERIA MERCANTIL. SU CONTENIDO Y ALCANCE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 78 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).

Hechos: Una persona moral y otra física demandaron, en la vía ordinaria mercantil, de una sociedad de responsabilidad limitada de capital variable, diversas prestaciones, entre las que destacan la rescisión por incumplimiento general de un contrato de suministro, así como el pago de una indemnización por daños y perjuicios. La demandada reconvino la declaración judicial de validez de algunas cláusulas del contrato. La persona juzgadora del conocimiento acogió la acción principal. Inconformes, ambas partes interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto por la Sala Responsable en el sentido de desestimar tanto la acción principal como la reconvención. En desacuerdo, la parte actora promovió juicio de amparo directo en el que se cuestionó la constitucionalidad y legalidad de algunas cláusulas del contrato de suministro que dio origen a la controversia.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el principio de libertad contractual en materia mercantil, previsto en el artículo 78 del Código de Comercio, atañe a todos los derechos y bienes del individuo de los que puede disponer; en particular, a su derecho de propiedad, pues tratándose de sus bienes materiales, las personas gozan de la mayor libertad de decisión para disponer de ellos celebrando los actos jurídicos contractuales que mejor convengan a sus intereses, en la forma y términos que considere conveniente, sin más restricción, que el respeto a los derechos de terceros y al orden público.

Justificación: El principio de libertad contractual, previsto en el artículo 78 del Código de Comercio, implica que en esta materia mercantil las partes –las personas comerciantes– son libres de pactar y establecer relaciones jurídicas específicas con otras personas, para la consecución de determinados fines que quieren para sí mismas, conforme a su proyecto de vida, la cual es el fundamento de la realización de toda clase de actos o negocios jurídicos en los que la persona, por libre decisión, se atribuye derechos



y/o se impone obligaciones, conforme a sus propios intereses, frente a otros sujetos; siempre y cuando observen un mínimo de reglas previstas en el orden jurídico para su constitución, existencia y validez jurídica, así como para su terminación; es decir, las partes son libres de convenir lo que mejor convenga a sus derechos siempre que respeten las leyes y sean acordes al orden público y a la igualdad entre ellas. Ello, en el entendido de que el orden público y el interés social son nociones íntimamente vinculadas en la medida en que el primero tiende al arreglo o composición de la comunidad con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, de procurar un bienestar o impedir un mal a la población, mientras que el segundo se traduce en la necesidad de beneficiar a la sociedad, o bien, evitarle a aquélla algún mal, desventaja o trastorno; y entendiendo por "disposiciones de orden público" a aquellas plasmadas en los ordenamientos legales que tengan como fin inmediato y directo tutelar derechos de la colectividad para evitarle algún trastorno o desventaja o para procurarle la satisfacción de necesidades o algún provecho o beneficio, y por interés social debe considerarse el hecho, acto o situación que reporte a la sociedad una ventaja o provecho, o la satisfacción de una necesidad colectiva, o bien, le evite un trastorno o un mal público.

1a./J. 179/2023 (11a.)

Amparo directo 10/2023. Manufacturera Plástica Tulti, S.A. de C.V. y otro. 6 de septiembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretarios: Pablo Francisco Muñoz Díaz y Fernando Sosa Pastrana.

Tesis de jurisprudencia 179/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



OMISIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE ARMONIZAR LA LEGISLACIÓN QUE CORRESPONDA A SU ÁMBITO DE COMPETENCIA QUE PERMITA OBTENER LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA. PARA REMEDIARLA DEBE APLICARSE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

OMISIÓN LEGISLATIVA DE CUMPLIR CON OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN UNA DISPOSICIÓN CONVENCIONAL O INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. ES RECLAMABLE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

OMISIÓN LEGISLATIVA DE CUMPLIR CON OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN UNA DISPOSICIÓN CONVENCIONAL O INTERNACIONAL. ES POSIBLE QUE SE CONFIGURE DESDE UN MANDATO INDIRECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.

OMISIÓN LEGISLATIVA DE CUMPLIR CON OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN UNA DISPOSICIÓN CONVENCIONAL O INTERNACIONAL. SE CONFIGURA CUANDO EXISTA UN MANDATO CONSTITUCIONAL DERIVADO DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES ADQUIRIDOS POR EL ESTADO MEXICANO QUE OBLIGUEN A LOS PODERES DEL ESTADO MEXICANO A ADECUAR SU NORMATIVA INTERNA.

OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA. SE ACTUALIZA CUANDO EL ESTADO MEXICANO INCUMPLE CON SUS DEBERES ADOPTADOS EN SEDE INTERNACIONAL, AL NO EMITIR LAS LEYES QUE REGULEN ESTA MATERIA.

PERSONAS DESAPARECIDAS Y DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO MEXICANO EN ESA MATERIA.

AMPARO EN REVISIÓN 439/2023. 6 DE SEPTIEMBRE DE 2023.
CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE



LARREA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTES, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Varias personas físicas –en su calidad de víctimas indirectas y representantes de una víctima directa del delito de desaparición cometida por particular– promovieron demanda de amparo indirecto en contra del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de quien reclamaron la omisión legislativa absoluta de armonizar y expedir la ley en materia de Declaración Especial de Ausencia para dicha entidad.

El Juez de Distrito resolvió sobreseer el juicio. Lo anterior, al haber considerado –en esencia– que ante la falta de un mandato constitucional expreso al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo en el sentido pretendido por la quejosa, no existía la omisión legislativa absoluta que se le atribuía.

Inconforme con lo anterior, la quejosa interpuso recurso de revisión y, posteriormente, solicitó a este Alto Tribunal su atracción. Esta Primera Sala decidió atraer el recurso de revisión, mismo que ahora es materia de estudio en la presente ejecutoria.

| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|------|---------------------|---|-------|
| I. | COMPETENCIA | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 9 |
| II. | OPORTUNIDAD | El recurso se interpuso de forma oportuna. | 9 |
| III. | LEGITIMACIÓN | El recurso fue interpuesto por parte legitimada. | 10 |



| | | | |
|-----|--|---|----|
| IV. | PROCEDENCIA DEL RECURSO | El recurso de revisión intentado es procedente. | 10 |
| V. | CUESTIONES PREVIAS | Para una mejor comprensión del asunto, se sintetiza lo argumentado en la demanda de amparo, sentencia recurrida y agravios. | 11 |
| VI. | ANÁLISIS DE LA PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y DEL SOBRESEIMIENTO DECRETADO POR EL JUEZ | <p>I. Estudio de agravios en contra de la precisión de actos.</p> <p>II. Estudio de agravios en contra del sobreseimiento.</p> <p>Desarrollo de marco teórico- jurídico necesario para resolver la problemática. Se abordan los siguientes tópicos:</p> <p>(A) Omisiones como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.</p> <p>(B) Omisiones legislativas.</p> <p>(C) Omisiones en que pueden incurrir las autoridades del Estado para dar operatividad a los derechos fundamentales reconocidos en sede internacional (inconveniencia por omisión).</p> <p>(D) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia como mecanismo de protección.</p> <p>(E) Inconveniencia por omisión legislativa en detrimento del parámetro de protección en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia.</p> <p>Finalmente, a partir del marco teórico referido, esta Sala estudia los agravios en contra del sobreseimiento (F).</p> <p>Se estima fundado lo argumentado por la recurrente.</p> | 18 |



| | | | |
|-------|---|---|----|
| VII. | ANÁLISIS DE DIVERSAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA | <p>No se actualizan las causales de improcedencia invocadas por las partes.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Inexistencia de omisión legislativa. - Cesación de efectos. <p>Esta Sala no advierte la actualización de diversos motivos de improcedencia.</p> | 61 |
| VIII. | ESTUDIO | Se estiman fundados los conceptos de violación. | 64 |
| IX. | DECISIÓN Y EFECTOS | <p>Se revoca la sentencia recurrida y se concede el amparo a la parte quejosa.</p> <p>PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a la parte quejosa en contra de la omisión precisada en esta ejecutoria, en atención a las consideraciones y para los efectos fijados en la misma.</p> | 66 |

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su sesión correspondiente al seis de septiembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 439/2023, interpuesto por ***** y *****, apoderados de la parte quejosa,¹ en contra de la resolución dictada el trece de diciembre de dos mil veintidós por el Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán, en el juicio de amparo indirecto *****.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar, en primer lugar, si resultan funda-

¹ La demanda de amparo de la que deriva el presente recurso fue promovida por ***** y *****, en su calidad de víctimas indirectas de la desaparición –cometida por particular– de su hija *****; así como en representación de la víctima directa y, además, en nombre de los menores de edad de iniciales ***** , ***** y ***** (víctimas indirectas).



dos los argumentos propuestos por la quejosa-recurrente a efecto de revocar el sobreseimiento decretado en la sentencia reclamada.

Asimismo, en su caso, esta Sala deberá analizar si la omisión señalada como acto reclamado viola derechos fundamentales de la parte quejosa –omisión de expedir y armonizar la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia para el Estado de Michoacán de Ocampo–.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Marco contextual² y antecedentes legislativos relevantes** En marzo del año dos mil once, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) realizó una visita³ a México con la finalidad de conocer los esfuerzos que hasta entonces había realizado el Estado Mexicano en el tratamiento de las desapariciones forzadas. En particular, la visita tuvo como objetivo examinar: (i) el estado de las investigaciones sobre diversos casos de desaparición forzada acontecidos en el país; (ii) las medidas adoptadas para prevenir y erradicar este delito, así como para combatir la impunidad; y (iii) otros aspectos vinculados con la problemática, entre ellos, temas relativos al derecho a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas.

2. Al finalizar dicha visita, el GTDFI emitió diversas recomendaciones preliminares al Estado Mexicano. Entre ellas, la relativa a "*Garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una Ley General sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. La Ley General debería ... permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada. Finalmente, la Ley General debería ser una herramienta jurídica para la plena*

² Se precisa que, si bien la parte quejosa no hizo referencia al marco contextual que se describe, esta Primera Sala considera oportuno destacarlo, pues ello permitirá una mejor comprensión del asunto.

³ Tuvo lugar del dieciocho al treinta y uno de marzo de dos mil once. Durante la misión, el GTDFI se reunió, entre otras autoridades, con legisladores de ambas Cámaras del Congreso, así como con funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y diversos organismos locales de protección de derechos humanos.



protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos, así como para garantizar el derecho a la reparación integral."⁴

3. Bajo ese contexto, ante la grave violación a derechos humanos que implica la desaparición de personas y el incremento de casos en el país, a partir de abril de dos mil once, diversos legisladores presentaron múltiples iniciativas con el objeto de reformar disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de desaparición forzada o involuntaria de personas.

4. Finalmente, el diez de julio de dos mil quince, culminó el proceso legislativo en comento con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto por el que se reformó el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución. Con motivo de la reforma, dicha disposición quedó en los siguientes términos:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JULIO DE 2015)

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

5. En el artículo segundo transitorio de esta reforma constitucional se estableció que:

⁴ ONU. Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (GTDFI), "El Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México". Declaración publicada el 1 de abril de 2011. Disponible en <https://www.ohchr.org/es/statements/2011/04/united-nations-working-group-enforced-or-involuntary-disapperances-concludes>



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

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

6. En concordancia con lo anterior, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el Congreso de la Unión expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

7. En el título cuarto "De los Derechos de las Víctimas", capítulo tercero de dicha ley, se establecieron diversas disposiciones en torno a la Declaración Especial de Ausencia y el procedimiento respectivo para su emisión.

8. Asimismo, en el artículo noveno transitorio de la ley general en comento se estableció que:

"**Noveno.** El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

"Las entidades federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

"En aquellas entidades federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el capítulo tercero del título cuarto de esta ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable."

9. **Hechos que antecedieron al juicio de amparo indirecto.** De lo manifestado por la parte quejosa, así como de los documentos exhibidos como anexos de la demanda de amparo se desprende que:



(i) El cuatro de junio de dos mil veinte, ante la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares del Estado de Michoacán de Ocampo, ***** presentó formal denuncia por la desaparición –cometida por particular– de su hermana *****. Ilícito que, conforme a lo manifestado por la denunciante, ocurrió el treinta y uno de mayo del dos mil veinte.⁵

(ii) En el contexto de los hechos referidos en el párrafo anterior, ***** –madre de la persona desaparecida– demandó la guarda y custodia de los menores de iniciales ***** , ***** y ***** . Al respecto, por auto de veintitrés de febrero de dos mil veintidós, el Juez Séptimo de Primera Instancia en Materia Oral Familiar del Distrito Judicial de Morelia, Michoacán determinó que, tomando en consideración las circunstancias particulares del caso, resultaba procedente que los menores continuaran bajo el cuidado de su abuela materna.⁶

10. **Demanda de amparo.** Por escrito presentado electrónicamente el trece de octubre de dos mil veintidós, ***** , en su carácter de apoderado legal de ***** y ***** (víctimas indirectas de la desaparición de su hija *****) promovió demanda de amparo contra las autoridades y por los actos que más adelante se precisan.

11. Asimismo, en la demanda se destacó que ésta también se promovía en representación de ***** (víctima directa) y de sus hijos menores de edad, de iniciales ***** , ***** y ***** . Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 137, último párrafo, de la Ley General de Víctimas (sic), así como 15 y 107, fracciones II y V, de la Ley de Amparo.

12. Por un lado, la parte quejosa señaló como responsable al **Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo**, autoridad a quien atribuyó los siguientes actos reclamados:

⁵ Lo anterior se advierte de las copias de la carpeta ***** con NUC ***** , perteneciente a la causa ***** , del índice de la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares.

⁶ Tal como se aprecia en las copias certificadas del expediente ***** , del índice del Juzgado Séptimo de Primera Instancia en Materia Oral Familiar del Distrito Judicial de Morelia, Michoacán.



1. *La omisión legislativa absoluta, en competencias de ejercicio obligatorio, de legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas y No localizadas.*

2. *La omisión legislativa absoluta, en competencias de ejercicio obligatorio, de armonizar la legislación que corresponda en materia de Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas y No Localizadas.*

13. Asimismo, señaló como responsables a las siguientes autoridades (todas pertenecientes al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo):

- a) **Mesa Directiva;**
- b) **Junta de Coordinación Política;**
- c) **Conferencia para la Programación de los Trabajos Legislativos;**
- d) **Comisión de Justicia;**
- e) **Comisión de Seguridad;** y,
- f) **Comisión de Gobernación.**

14. Respecto de las autoridades referidas en el párrafo anterior, identificadas con los incisos a)-f), la quejosa reclamó lo siguiente:

3. *La paralización del proceso legislativo respecto a la "Iniciativa con Proyecto de Decreto por la cual se crea la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo", publicada en la Gaceta Parlamentaria el 24 de febrero de 2022.*

15. **Prevención.** Por auto de diecisiete de octubre de dos mil veintidós, el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán ordenó registrar la demanda bajo el número de expediente ***** y reconoció a ***** el carácter de apoderado de ***** y ***** (víctimas indirectas), así como de la víctima directa ***** . Por otro lado, previno al promovente a efecto de que acreditara



la representación de los menores de edad señalados en la demanda de amparo.⁷

16. Una vez desahogada dicha prevención,⁸ por auto de veinte de octubre de dos mil veintidós, el Juez de Distrito admitió a trámite la demanda, señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional y solicitó a las autoridades responsables su informe justificado.

17. Seguidos los trámites de ley,⁹ se llevó a cabo la audiencia constitucional¹⁰ que culminó con el dictado de la sentencia de **trece de diciembre de dos mil veintidós**, en la que el juzgador determinó **sobreseer** el juicio. Lo anterior, al haber considerado –en esencia– que ante la falta de un mandato constitucional expreso respecto a lo argumentado por la quejosa, no existía la omisión legislativa absoluta atribuida al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

⁷ Lo anterior, al considerar que no se anexó ningún documento del cual se advirtiera tal representación, ni se precisó si, en su caso, ésta se había otorgado a alguno de los abuelos maternos.

⁸ Por escrito presentado electrónicamente el dieciocho de octubre de dos mil veintidós, ***** –en su calidad de apoderado de los padres de *****– manifestó que la representación de la víctima directa y de sus menores hijos (víctimas indirectas) tenía su fundamento en lo previsto por el artículo 137 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

⁹ Cabe destacar que por oficio presentado el diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, las autoridades responsables rindieron su **informe justificado**. En éste, por una parte, manifestaron que conocían del proceso legislativo para la creación de la Ley de Declaración Especial de Ausencia en el Estado de Michoacán de Ocampo; sin embargo, negaron la existencia de las omisiones legislativas absolutas en competencia de ejercicio obligatorio que la parte quejosa les atribuyó.

En ese sentido, argumentaron que –a la fecha de presentación de la demanda– la iniciativa con proyecto de Decreto para crear la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo se encontraba en la etapa de estudio, análisis y dictamen en Comisiones.

Asimismo, las responsables señalaron que no existía la omisión legislativa absoluta que la quejosa les atribuyó, pues la competencia del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo derivaba del Decreto por el que se expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada. En cuanto a la falta de armonización reclamada, señalaron que para poder armonizar la legislación local, era necesario que primero existiera una norma reguladora sobre la materia en comento, y ésta se encontraba en proceso de creación.

También resulta oportuno mencionar que, mediante oficio presentado el dos de diciembre de dos mil veintidós, el **agente del Ministerio Público** adscrito formuló alegatos en los que destacó la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades responsables. En ese sentido, expuso que –en su opinión– la quejosa no había acreditado la existencia del acto reclamado y, por tanto, debía decretarse el sobreseimiento.

¹⁰ Celebrada el cinco de diciembre de dos mil veintidós.



18. **Recurso de revisión.** Inconforme con dicha resolución, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.¹¹ Por razón de turno correspondió conocer del asunto al Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, en donde se registró bajo el número *****.

19. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Mediante escrito presentado electrónicamente el veintitrés de enero de dos mil veintitrés, el apoderado legal de la parte quejosa solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión aludido. Dicha solicitud se registró en esta Primera Sala bajo el número 54/2023. Ante la falta de legitimación del signante, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo decidió hacer suyo el escrito de solicitud, por lo que se requirieron los autos del amparo en revisión al tribunal de conocimiento.

20. En sesión del día veintiséis de abril de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió ejercer su facultad de atracción para conocer y resolver el amparo en revisión *****, del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.

21. **Trámite del amparo en revisión en este Alto Tribunal.** Por acuerdo del veintinueve de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que ésta asumía su competencia originaria para conocer del recurso de revisión y ordenó su registro bajo el número 439/2023. Asimismo, turnó el asunto para su estudio al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y ordenó enviar el expediente a la Primera Sala.

22. **Manifestaciones de la parte quejosa-recurrente.** Mediante escrito presentado electrónicamente el nueve de junio de dos mil veintitrés, el apoderado legal de la quejosa formuló manifestaciones en torno a la probable actualización de una causal de improcedencia. A dicho escrito recayó el acuerdo de presidencia de catorce de junio de dos mil veintitrés, en el que se tuvieron por realizadas las manifestaciones en comento.

¹¹ Por escrito presentado electrónicamente el veintiocho de diciembre dos mil veintidós, signado por ***** y *****.



23. **Avocamiento.** Por auto del veintinueve de junio de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocaría al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos al Ministro designado como ponente.

I. COMPETENCIA

24. 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, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como lo previsto en los puntos primero, segundo, fracción III, inciso A), y tercero del Acuerdo General Número 1/2023 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹² publicado el tres de febrero de dos mil veintitrés, modificado mediante instrumento normativo del diez de abril de dos mil veintitrés.¹³

25. Lo anterior, al tratarse de un recurso de revisión respecto del cual esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción. Sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

26. Tal como se advierte de las constancias que obran en autos –en específico del acuse de recepción de notificación– la sentencia reclamada se notificó electrónicamente el **catorce de diciembre de dos mil veintidós** a *****, representante legal de la parte quejosa; y surtió efectos desde ese mismo día. Lo anterior, conforme a lo dispuesto por el artículo 31, fracción III,¹⁴ de la Ley de Amparo.

¹² Relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito.

¹³ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el catorce de abril del año referido.

¹⁴ Artículo 31. Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas:

"...

"III. Las realizadas por vía electrónica cuando se genere la constancia de la consulta realizada, la cual, por una parte, el órgano jurisdiccional digitalizará para el expediente electrónico y, por otra,



27. Por tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **quince al veintiocho de diciembre de dos mil veintidós**. Lo anterior, sin contar los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de diciembre de dos mil veintidós, por ser días inhábiles de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo y 74 de la Ley Federal del Trabajo.

28. De ahí que, si el escrito de agravios se presentó electrónicamente el **veintiocho de diciembre de dos mil veintidós**, se concluye que la interposición del recurso fue **oportuna**.

III. LEGITIMACIÓN

29. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que ***** y ***** cuentan con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues tienen reconocido el carácter de apoderados de la parte quejosa en el juicio de amparo indirecto *****, del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán.

IV. PROCEDENCIA DEL RECURSO

30. El recurso de revisión se estima procedente, pues se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la que se decretó el sobreseimiento de un juicio de amparo indirecto al considerarlo improcedente. Asimismo, se trata de un recurso de revisión respecto del cual esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción.

V. CUESTIONES PREVIAS

31. Para una mejor comprensión de la problemática jurídica que será analizada en el presente asunto, se considera necesario sintetizar los argumentos

hará una impresión que agregará al expediente impreso correspondiente como constancia de notificación. Se entiende generada la constancia cuando el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación produzca el aviso de la hora en que se recupere la determinación judicial correspondiente, contenida en el archivo electrónico."



planteados en la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios hechos valer en el recurso de revisión.

32. **Demanda de amparo.** Como preámbulo de lo expuesto en los conceptos de violación, la quejosa señaló que la autoridad responsable ha omitido cumplir con la obligación que le fue impuesta en el artículo noveno transitorio del Decreto por el que se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas¹⁵ (en adelante Ley General en Materia de Desaparición).

33. La parte quejosa destacó que –con motivo de la desaparición de su familiar y en su calidad de víctimas– se encuentran interesadas en tramitar la Declaración Especial de Ausencia ante las autoridades locales del Estado de Michoacán de Ocampo. Sin embargo, como consecuencia de la omisión legislativa reclamada, ello no se ha podido materializar; situación que estima violatoria de los artículos 1o., 4o., 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1.1, 2, 8.1, 11.1, 24, 25.1, 25.2 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

34. En sus conceptos de violación la quejosa argumentó, en esencia, lo siguiente:

(i) **Primero. Violación al derecho a la seguridad jurídica.** En su opinión, las **omisiones** reclamadas al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo vulneran los derechos previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales y tienen el carácter de una omisión legislativa absoluta, pues la responsable se ha abstenido de ejercer su competencia de ejercicio obligatorio para legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia.

(ii) En ese sentido, afirmó que –conforme a lo dispuesto en el artículo noveno transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General en Materia de Desaparición– existe un mandato expreso para que la autoridad responsable

¹⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete.



armonice las normas que resulten necesarias¹⁶ y expida la legislación en comento; mandato que se encontraba obligada a cumplir dentro del plazo de ciento ochenta días establecido en el propio transitorio.

(iii) Asimismo, considera que se encuentra acreditado el interés legítimo para reclamar la omisión legislativa planteada, pues quienes integran la parte quejosa son habitantes del Estado de Michoacán y, además, cuentan con la calidad de víctimas (directas e indirectas) del delito de desaparición cometida por un particular. En su opinión, lo anterior las coloca en una especial situación frente al orden jurídico por ser destinatarios directos del procedimiento de Declaración Especial de Ausencia.

(iv) En cuanto a la **paralización del proceso legislativo** señalada como acto reclamado, la quejosa afirma que la mera presentación de la iniciativa y su envío para trámite a comisiones no es suficiente para estimar que no existen las omisiones legislativas reclamadas. Además, argumenta que las responsables no han cumplido con los plazos y términos establecidos en la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

(v) Al respecto, destaca que de conformidad con el artículo 243 de la ley orgánica citada, las comisiones a las que se turnen iniciativas de ley se encuentran obligadas a rendir su dictamen dentro de los noventa días hábiles siguientes a su recepción. En el caso, la iniciativa de ley se turnó a comisiones el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós. Por tanto, los dictámenes respectivos debieron emitirse a más tardar el cuatro de julio de dos mil veintidós.

(vi) Segundo. Violación al derecho de las víctimas a acceder a un procedimiento expedito acorde al principio pro persona. En opinión de la quejosa, los actos reclamados violan lo dispuesto por los artículos 1o., 4o., 17, 20 y 133 de la Constitución, pues vulneran su derecho a acceder –en igualdad de circunstancias respecto al resto de los mexicanos– al procedimiento de Declaración Especial de Ausencia.

¹⁶ Tal como el Código Civil, Código de Procedimientos Civiles y Código Familiar, todos del Estado de Michoacán de Ocampo.



(vii) En ese sentido, expone que los parámetros fijados en la Ley General en Materia de Desaparición establecen objetivos, principios y alcances que –en comparación con los previstos por la actual legislación civil y familiar en el Estado de Michoacán de Ocampo– resultan más benéficos para las víctimas.

(viii) Considera que las disposiciones vigentes en el Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo no reúnen los parámetros mínimos y objetivos buscados por la ley general. Lo anterior dado que entre otras cuestiones:

- La legislación local no distingue entre personas ausentes por cualquier causa y personas ausentes por desaparición forzada o cometida por particulares;

- Mientras que la ley general establece un plazo máximo de seis meses para que concluya el procedimiento, la legislación local no establece un plazo determinado para tal efecto.

- La legislación local no establece reglas de competencia expresa ligadas a las particularidades de la desaparición.

- La ley general establece la incompatibilidad de la Declaración Especial de Ausencia con la declaración de ausencia vigente en las legislaciones de las entidades.

- Los efectos de la Declaración Especial de Ausencia establecidos en la ley general no son posibles ni se encuentran previstos en su totalidad en la legislación de la entidad.

- En términos de la ley general, si la persona desaparecida es localizada con vida, ésta puede solicitar la recuperación de sus bienes. La legislación vigente en el Estado de Michoacán no establece dicho supuesto.

- La legislación del Estado de Michoacán establece que la patria potestad se suspende por la declaratoria de ausencia de la persona que la ejerce, determinación que en primer lugar, vulnera la dignidad y derechos de las víctimas de



desaparición. Asimismo, resulta incompatible con los objetivos y alcances establecidos en la ley general.

(ix) En opinión de la quejosa, todo lo anterior genera una situación de desigualdad ya que las víctimas de delitos de desaparición en el Estado de Michoacán no pueden verse beneficiadas de los parámetros establecidos en la ley general.

35. **Sentencia reclamada.** Tal como se adelantó al relatar los antecedentes del asunto, el Juez de Distrito determinó **sobreseer** en el juicio. Lo anterior, conforme a las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, el Juez señaló que únicamente se debía tener como acto reclamado "*... la omisión absoluta de legislar en materia de 'Declaración Especial de Ausencia de Personas Desaparecidas y no Localizadas', así como su armonización con las legislaciones locales aplicables en Michoacán.*"

- Lo anterior, a pesar de que la quejosa también hubiera señalado como un diverso acto reclamado la paralización del proceso legislativo de la iniciativa presentada en el Congreso de Michoacán de Ocampo en febrero de dos mil veintidós, pues lo cierto era que dicha paralización se traducía en la omisión por parte de las autoridades responsables de legislar sobre la materia.

- Posteriormente, el Juez señaló que si bien al rendir su informe justificado las autoridades negaron la existencia de la omisión legislativa reclamada; ésta se debía tener por cierta ya que las señaladas como responsables eran las autoridades idóneas para la creación, modificación o derogación de las normas locales.

- A efecto de pronunciarse sobre la procedencia del juicio de amparo, el Juez hizo referencia al criterio sustentado por esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 1359/2015 en torno al concepto de omisión legislativa para efectos del juicio de amparo.

- En ese sentido, entre otros de los aspectos que fueron abordados por esta Primera Sala en dicho precedente, el Juez destacó que sólo habrá una omisión



legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional que establezca el deber de legislar en un determinado sentido y esa obligación haya sido incumplida total o parcialmente.

- Asimismo, recordó que en caso de no existir un mandato constitucional que establezca con toda claridad el deber de legislar, la conducta de la autoridad carecería de toda relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo. También destacó que si bien la Primera Sala ha reconocido que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas, también señaló que en ciertos casos podría resultar improcedente en relación con el principio de división de poderes, cuando no se trate de una omisión legislativa absoluta.

- Lo anterior, dado que los tribunales de amparo no tienen facultades para obligar al Poder Legislativo a legislar ya que conforme al artículo 49 constitucional, los órganos de gobierno sólo pueden ejercer las competencias y funciones que les son otorgadas.

- A partir de lo anterior, el Juez de Distrito concluyó que el juicio de amparo indirecto procederá contra omisiones legislativas, siempre y cuando sean de las clasificadas como absolutas, es decir **que exista previamente un mandato expreso de la Constitución** para legislar en determinado sentido, y que éste haya sido desatendido total o parcialmente por el legislador.

- Bajo ese contexto, el Juez estimó que el juicio de amparo resultaba improcedente ya que la omisión reclamada por la quejosa no podía calificarse como una omisión legislativa absoluta. Ello, en virtud de que **no se acredita alguna obligación constitucional expresa impuesta al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo para legislar** en determinado sentido y que ésta haya sido desatendida.

- El Juez consideró que en el caso, la quejosa refirió que en el artículo **no-veno transitorio del Decreto por el que se expidió la Ley General en Materia de Desaparición** se estableció que las entidades federativas deberían emitir la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia y armonizar la legislación local correspondiente. De ahí que al tratarse de un decreto de expe-



dición de una ley general, tal disposición no es un mandato constitucional expreso y, en consecuencia, el juicio no era procedente.

- En opinión del Juez, para poder estimar que existe una omisión legislativa absoluta, la orden para el legislador debe provenir directamente de la Constitución; situación que no acontece en el caso.

- En ese contexto, el juzgador destacó que si bien el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución establece la facultad del Congreso para expedir las leyes generales que establezcan, como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de secuestro, desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley; lo cierto era que la norma constitucional no establece que los Congresos Estatales sean los que deban expedir las leyes locales en dicha materia, ni realizar las adecuaciones en las diversas legislaciones civil y familiar sobre el tema.

- Por lo anterior, el Juez concluyó que **ante la falta de un mandato constitucional expreso** que establezca de manera precisa el deber de legislar en el sentido pretendido por la parte quejosa, resulta claro que **no existe la omisión legislativa absoluta** de competencia de ejercicio obligatorio reclamada.

- En consecuencia, determinó sobreseer en el juicio, pues consideró que al no existir la omisión legislativa absoluta, el Juez no tiene facultades para obligar al Congreso Local del Estado de Michoacán de Ocampo a legislar sobre la materia en comento.

36. **Recurso de revisión.** La quejosa-recurrente argumenta, en esencia, lo siguiente:

(i) **Primero. Existencia de un mandato constitucional para legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia.** Considera que fue incorrecta y restrictiva la interpretación realizada por el Juez de Distrito que lo llevó a concluir que, en el caso, no existe un mandato constitucional para legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia de personas desaparecidas.

(ii) En opinión de la recurrente, lo errado de la interpretación del Juez radica en considerar que para estimar procedente el juicio de amparo en contra de una



omisión legislativa absoluta, el mandato constitucional relativo debe ser de naturaleza "expresa".

(iii) Afirma que tal conclusión deriva de una interpretación literal y restrictiva de los artículos 49, 103 y 107 de la Constitución en torno a la procedencia del juicio de amparo contra omisiones legislativas. Interpretación que, además, es contraria al criterio establecido por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

(iv) En ese sentido, señala que conforme a lo determinado al resolver el amparo directo en revisión 1359/2015, la Corte ha establecido que el mandato constitucional debe ser "preciso" o "con toda claridad". De ahí que al analizar el acto reclamado, el estándar que debió utilizar el Juez de Distrito para considerar la existencia de una omisión legislativa absoluta era que el mandato pueda desprenderse de la Constitución y de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

(v) La recurrente considera que dicha interpretación se justifica conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 133 de la Constitución, en lo relativo al principio pro persona y al bloque de regularidad constitucional.

(vi) Afirma que –al interpretar de forma sistemática los artículos 19 párrafo segundo, 29, párrafo segundo, y 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución, así como los artículos segundo y tercero transitorios del Decreto por el que se reformó el artículo 73 en comento– es posible concluir que existe el mandato constitucional para legislar en materia de desaparición en cada una de sus expresiones y áreas.

(vii) Lo anterior, dado que la Constitución contempla la desaparición forzada y la desaparición cometida por particulares como fenómenos especialmente lesivos respecto a los bienes jurídicos y derechos que tutela. Tan es así que en la reforma constitucional publicada el diez de julio de dos mil quince, el legislador lo estableció como "constitucionalmente relevante".

(viii) Considera que conforme a lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión 1359/2015, el grado de "precisión" y "claridad" que se requiere



se encuentra satisfecho. Lo anterior, dado que la Ley General en Materia de Desaparición que reglamenta el mandato constitucional, impuso a los Poderes Legislativos (federal y local) la obligación de legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia de personas desaparecidas. Por ello, se debe considerar que el mandato proviene de la propia Constitución.

(ix) Afirma que dicha interpretación es acorde con la Constitución y la Ley de Amparo y, además, garantiza el respeto del principio pro persona al ser la más favorable.

(x) **Segundo. Indebida precisión de los actos reclamados.** La recurrente señala que respecto de la paralización del proceso legislativo¹⁷ enunciado en la demanda como acto reclamado, resultó incorrecto que el Juez no lo considerara como un acto independiente a la omisión legislativa.

(xi) Afirma que tal determinación tergiversó la naturaleza del acto reclamado toda vez que en su opinión, la citada paralización es un acto con efectos prohibitivos en su esfera jurídica. No sólo tiene efectos omisivos ya que implica la imposibilidad para que la quejosa presente una solicitud de Declaración Especial de Ausencia con respecto a la persona desaparecida, en los términos previstos en la ley general.

(xii) Señala que, al haber subsumido la paralización en el estudio de la omisión absoluta, incumplió con la obligación de fijar de manera clara y precisa los actos reclamados y, en consecuencia, omitió pronunciarse en la sentencia sobre los efectos negativos y prohibitivos que dicha paralización le ocasiona.

(xiii) **Tercero. Indebida aplicación de precedente.** Afirma que para tratar de justificar su decisión, el Juez utilizó argumentos *obiter dicta* del amparo en revisión 1359/2015 del índice de esta Primera Sala dándoles el tratamiento de *ratio decidendi*. Lo anterior, sin haber justificado los motivos por los cuales dichos argumentos podrían resultar torales en el presente asunto.

¹⁷ Respecto a la "Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto por la cual se crea la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo", publicada en la Gaceta Parlamentaria el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.



(xiv) En ese sentido, expone que en el precedente en comento no fue materia de la decisión de fondo el establecer si el mandato constitucional era "expreso" o no, o si simplemente era "preciso" o "claro". De ahí que resultó incorrecto el estándar aplicado por el Juez de Distrito al requerir que se acreditara un mandato constitucional "expreso".

(xv) **Cuarto. Inconvencionalidad de los artículos 103 y 107 de la Constitución, así como de los artículos 1o., 61, fracción XXIII, 73, 77 y 107 de la Ley de Amparo.** En opinión de la recurrente, en caso de considerar ineficaces el resto de los agravios hechos valer, es dable cuestionar la convencionalidad de los artículos enunciados.

(xvi) Ello, en virtud de que en la forma interpretada y aplicada por el Juez, dichas disposiciones le causan agravio al violar su derecho a un recurso judicial efectivo. Por tanto, deben ser inaplicados ya que constituirían barreras injustificadas para el ejercicio de sus derechos humanos al implicar una exclusión absoluta del control judicial respecto de las omisiones legislativas que no tengan relación con mandatos constitucionales "expresos":

(xvii) Lo anterior, máxime que en el caso, la pretensión de la quejosa guarda relación con la posibilidad de ejercitar derechos de víctimas de desaparición que ya fueron reconocidos en la ley general, pero cuyo ejercicio se encuentra limitado con motivo de las omisiones reclamadas.

VI. ANÁLISIS DE LA PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS Y DEL SOBRESEIMIENTO DECRETADO POR EL JUEZ

37. Sentado lo anterior, esta Primera Sala procede al análisis de los agravios formulados por la recurrente. Cabe señalar que, por cuestiones metodológicas, éstos se estudiarán en un orden diverso al propuesto en el recurso.

I. Análisis de la precisión de los actos reclamados

38. En primer lugar, se considera necesario analizar el agravio **segundo** en el que la recurrente se inconforma con la precisión de los actos reclamados efectuada por el Juez de Distrito.



39. La recurrente afirma que –al no considerar la paralización del proceso legislativo¹⁸ como un acto independiente a la omisión atribuida al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo– el Juez tergiversó la naturaleza del acto reclamado. En su opinión, la paralización en comentario no sólo tiene efectos omisivos, sino que también se trata de un acto con efectos prohibitivos en su esfera jurídica. Lo anterior, dado que le impide presentar una solicitud de Declaración Especial de Ausencia en los términos establecidos en la ley general.

40. A efecto de dar respuesta al agravio en estudio, resulta oportuno recordar que conforme a lo dispuesto por el artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo,¹⁹ el juzgador se encuentra obligado a la fijación clara y precisa del acto reclamado en la sentencia.

41. En ese sentido, la doctrina desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que para lograr lo anterior, se debe acudir a la lectura íntegra de la demanda. Ello implica que los juzgadores deberán armonizar los datos que emanen del escrito inicial de demanda en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos e, incluso, con la totalidad de la información del expediente del juicio, **atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor** y descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión.²⁰

42. Por tanto, al establecer los actos reclamados, el juzgador de amparo debe atender a lo que quiso decir el quejoso y no a lo que aparentemente dijo, pues sólo de esta manera es posible lograr el sentido de congruencia que debe existir entre lo pretendido y lo resuelto. De ahí que aunque la forma en la que el Juez de Distrito lo enuncie en la sentencia no coincida con lo señalado en la

¹⁸ Respecto a la "Iniciativa de Ley con Proyecto de Decreto por la cual se crea la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo", publicada en la Gaceta Parlamentaria el veinticuatro de febrero de dos mil veintidós.

¹⁹ **Artículo 74.** La sentencia debe contener:

"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado; ..."

²⁰ Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis aislada P. VI/2004, de rubro: "ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, página 255, registro digital: 181810.



demanda, **si precisa bien el alcance jurídico del acto reclamado**, ello no irroga agravio a la quejosa.²¹

43. Tomando en cuenta lo anterior, a juicio de esta Primera Sala, la determinación del Juez de Distrito fue adecuada en virtud de que precisó de forma correcta el alcance jurídico del acto reclamado.

44. De la lectura integral de la demanda de amparo es posible advertir que el **reclamo efectivo** de la quejosa se centra en la omisión del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo de emitir y armonizar la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia; acto negativo que le ha impedido acceder a tal declaración respecto de su familiar desaparecida. Lo anterior, a pesar de que en cumplimiento a lo ordenado por la Constitución Federal, la Ley General en Materia de Desaparición estableció:

(i) La figura de Declaración Especial de Ausencia con objetivos, principios y alcances diferentes y más benéficos a los que actualmente prevé la legislación del Estado de Michoacán de Ocampo; y,

(ii) La obligación para las entidades federativas de emitir y armonizar la legislación sobre la materia en comento.

45. Conforme a lo expuesto, esta Sala considera que, si bien en el escrito de demanda la quejosa señaló como acto reclamado "... 3. *La paralización del proceso legislativo con respecto a la 'Iniciativa con Proyecto de Decreto por la cual se crea la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo'* ...", lo cierto es que, tal como estimó el Juez de Distrito, dicha paralización forma parte de la omisión absoluta reclamada. De ahí que resulte **infundado** el agravio en estudio.

²¹ Al respecto, véanse las tesis de rubro: "DEMANDA DE AMPARO, INTERPRETACIÓN DE LA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 217-228, Tercera Parte, página 79, registro digital: 237113; y "ACTO RECLAMADO, FIJACIÓN DEL, POR LOS JUECES DE DISTRITO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Quinta Época, Tomo LXX, página 3465, registro digital: 353317.



II. Análisis de los agravios formulados en contra del sobreseimiento.

46. A continuación, se procede al estudio de los agravios formulados por la recurrente a efecto de desvirtuar las consideraciones que llevaron al Juez de Distrito a decretar el sobreseimiento del juicio. Es decir, por haber concluido que el acto reclamado no se trata de una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio. Por cuestiones metodológicas, los agravios en comento se analizarán de forma conjunta.

47. Se adelanta que, a juicio de esta Primera Sala resulta **fundado** el argumento de la recurrente en el que afirma que –contrario a lo determinado por el Juez de Distrito– **sí existe un mandato constitucional por el cual el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo se encuentra obligado a expedir y armonizar la legislación en materia de Declaración Especial de Ausencia** y, por tanto, el acto reclamado se trata de una omisión legislativa absoluta imputable a través de juicio de amparo indirecto.

48. Con el objeto de explicar dicha conclusión, se desarrollará el marco teórico-jurídico necesario para analizar el caso concreto. Para tal efecto, a partir de la doctrina constitucional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se abordarán los siguientes tópicos:

(A) Omisiones como actos de autoridad para efectos del juicio de amparo.

(B) Omisiones legislativas.

(C) Omisiones en que pueden incurrir las autoridades del Estado para dar operatividad a los derechos fundamentales reconocidos en sede internacional (inconveniencia por omisión).

(D) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia como mecanismo de protección.

d.1) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas.



d.2) Declaración Especial de Ausencia como mecanismo de protección para las víctimas.

d.3) Obligaciones internacionales del Estado Mexicano en Materia de Personas Desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia.

(E) Inconvencionalidad por omisión legislativa en detrimento del parámetro de protección en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia.

49. Finalmente, a partir del marco teórico-jurídico referido, esta Sala realizará el análisis de los agravios planteados en contra del sobreseimiento **(F)**.

(A) Omisiones como acto de autoridad para efectos del juicio de amparo

50. Conforme a lo dispuesto por los artículos²² 103 constitucional y 1o. de la Ley de Amparo, el juicio de amparo procede en contra de actos u omisiones que vulneren los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y tratados internacionales de los que México forme Parte.

51. Actualmente es ampliamente aceptado que las autoridades pueden afectar a los gobernados a partir de la realización de actos positivos, o bien, a través de actos negativos u omisiones. Sin embargo, debe diferenciarse entre

²² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

"Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte; ..."

Ley de Amparo

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte;

..."

"El amparo protege a las personas frente a normas generales, actos u omisiones por parte de los poderes públicos o de particulares en los casos señalados en la presente Ley."



un acto negativo o uno omisivo. Los actos de inacción no están conectados con alguna razón que suponga el incumplimiento de un deber, mientras que las omisiones sí.²³

52. A partir de la distinción anterior, se ha determinado que, en el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es necesario que exista el deber de realizar una conducta y que se haya incumplido con dicha obligación.²⁴

53. Al resolver el amparo en revisión 1359/2015,²⁵ esta Primera Sala determinó que pueden identificarse al menos tres **tipos de omisiones** en función del ámbito de competencia de las autoridades a quienes se atribuye el incumplimiento de un deber: administrativas, judiciales y legislativas.²⁶

54. Asimismo, cabe señalar que al resolver el **amparo en revisión 635/2019**,²⁷ la Sala destacó que al reformar la Constitución en el año dos mil

²³ Tesis aislada 1a. CXC/2007, de rubro: INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. PARA DETERMINAR SI EXISTE OBLIGACIÓN DE REALIZARLA DEBE DISTINGUIRSE SI SE TRATA DE ACTOS NEGATIVOS U OMISIVOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 386, registro digital: 171435.

²⁴ Véase la tesis aislada 1a. XVII/2018 (10a.), de rubro: "CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1092, registro digital: 2016418.

²⁵ Resuelto en sesión de 15 de noviembre de 2017, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: José Ignacio Morales Simón y Arturo Bárcena Zubieta.

²⁶ Véase la tesis aislada 1a. XVIII/2018 (10a.), de rubro: "TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1107. Registro digital: 2016428.

²⁷ Amparo en revisión 635/2019. Resuelto en sesión virtual del día diecisiete de junio de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).

En este caso, la Primera Sala se pronunció sobre la procedencia del juicio de amparo cuando se **reclama, en términos amplios, un acto de naturaleza omisiva**. El asunto derivó de un juicio de amparo indirecto promovido por una asociación en la que se reclamaron actos de naturaleza omisiva por parte del INEGI (relativos a generar información sobre población en asentamientos informales) por considerarlos violatorios de, entre otros, el derecho a la igualdad y no discriminación.



once, el Constituyente Permanente previó la procedencia expresa del amparo en contra de **omisiones de autoridades que conculquen derechos humanos**, pues –como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa de la aludida reforma– se precisó que **en relación con los derechos sociales**, una de las formas más comunes de violación de esta modalidad de derechos humanos radicaba en concebirlos como normas programáticas y, por ende, dado que no se trataba de simples directrices abiertas sino de derechos con una plena eficacia, entonces, el juicio de amparo fungiría como el medio de garantía para la protección de esos derechos fundamentales, exigibles de manera individual o colectiva.²⁸

55. De ahí que si en un juicio de amparo se reclama –en general– un **acto omisivo**, en relación con el incumplimiento de las autoridades a diversas facultades contenidas de forma expresa en la ley, su objeto será verificar si cumplieron con dichas facultades. Por ello, una eventual concesión del amparo tendrá por efecto obligarlas a realizar dichos actos en respeto al derecho social correlativo.²⁹

(B) Omisiones legislativas

56. Al resolver la **controversia constitucional 14/2005**,³⁰ el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que en un Estado Federal el principio de división funcional del poder se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas a los órganos superiores del Estado; en este sentido, el principio que cierra la posibilidad de actuación de las autoridades dentro del ordenamiento jurídico es que todo aquello que no se encuentra expresamente facultado para las autoridades se encuentra prohibido y que las autoridades sólo pueden realizar los actos dictados sobre bases expresas previstas en el ordenamiento y, en particular, en la Constitución.³¹

²⁸ Amparo en revisión 635/2019, *Op. cit.*, páginas 33-34.

²⁹ Amparo en revisión 635/2019, *Op. cit.*, página 35.

³⁰ Resuelta el 3 de octubre de 2005 por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón.

³¹ Controversia constitucional 14/2005, *Op. cit.*, página 56.



57. Este sistema competencial establecido en la Constitución se expresa positivamente de varias maneras: existen prohibiciones expresas, que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; existen competencias de ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida y, finalmente, existen competencias de ejercicio obligatorio, en donde el órgano del Estado se encuentra obligado a ejercer la competencia establecida en la Constitución.³²

58. Respecto a los órganos legislativos del Estado, el Pleno de este Alto Tribunal señaló que las **facultades o competencias de ejercicio obligatorio**,³³ son aquellas a las que el orden jurídico adiciona un mandato de ejercicio expreso, es decir, una obligación de realizarlas por parte de los órganos legislativos a los que se les han otorgado, con la finalidad de lograr un correcto y eficaz desarrollo de sus funciones. De ahí que, en caso de que no se realicen, el incumplimiento trae aparejada una sanción.

59. En este tipo de competencias, el órgano legislativo no tiene la opción de decidir si crea o expide una norma general determinada, sino que existe un mandato o una obligación a su cargo de expedir determinada ley.

60. Cabe destacar que conforme a lo establecido por el Pleno, esta **obligación –mandato– de ejercicio de la facultad para la expedición de leyes, puede encontrarse de manera expresa o implícita en las normas constitucionales**, así sea en su texto mismo o en su derecho transitorio. Lo anterior, en virtud de que las normas transitorias cumplen con la función de establecer las obligaciones, parámetros y tiempos para la adecuación de los cambios normativos establecidos por el órgano reformador.

61. El no ejercicio de dichas facultades se traduce en omisiones. Dentro de éstas, tal como más adelante se abordará, es posible distinguir entre las absolutas y las relativas.

³² Ídem.

³³ *Ibid.*, página 57. En cuanto a las **competencias de ejercicio potestativo**, el Pleno señaló que son aquellas en las que los órganos legislativos pueden decidir si las ejercen o no, y en qué momento lo harán. La competencia, en sentido estricto, no implica una obligación: es simplemente la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales.



b.1) Procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas

62. En cuanto a la procedencia del juicio de amparo en contra de omisiones legislativas resulta importante señalar que, tal como se expondrá a continuación, el criterio de esta Suprema Corte ha ido evolucionando.

63. En un primer momento, se estimó que el juicio de amparo resultaba improcedente en contra de una omisión legislativa ya que, en caso de concederse la protección constitucional al quejoso, el efecto de dicha concesión sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión reclamada y con ello se darían efectos generales a la ejecutoria, pues implicaría la creación de una ley. Es decir, se ordenaría a la responsable la creación de una prescripción general, abstracta y permanente que no sólo vincularía a las partes del juicio de amparo, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada.³⁴

64. Se consideraba que lo anterior vulneraría el principio de relatividad que rige al juicio de amparo, conforme al cual las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos. De ahí que las sentencias no pueden tener efectos generales.

65. Al resolver el **amparo en revisión 1359/2015**, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de los precedentes emitidos por este Alto Tribunal –en particular conforme a lo resuelto en la controversia constitucional 14/2005 ya citada– destacó que existen diferentes tipos de omisiones legislativas: (i) absolutas y (ii) relativas.

66. Las omisiones legislativas absolutas se presentan cuando el órgano legislativo no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido. Las

³⁴ Véase la tesis aislada 2a. VIII/2013 (10a.), de rubro: "OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 2, febrero de 2013, página 1164, registro digital: 2002843.



relativas se dan cuando el órgano legislativo ha ejercido su competencia, pero no lo ha hecho de manera completa e integral, sino únicamente de forma parcial; lo que impide el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.³⁵ Asimismo, se reiteró la posibilidad de clasificar las omisiones en función de si existe una obligación de actuar o si se trata de una facultad discrecional.

67. Precisado lo anterior, esta Primera Sala determinó que, en el marco del juicio de amparo sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha³⁶ cuando **exista un mandato constitucional que establezca de manera precisa el deber de legislar en un determinado sentido y dicha obligación haya sido incumplida total o parcialmente**. En caso contrario, es decir, si no existe un mandato constitucional que establezca claramente el deber de legislar, la omisión de la autoridad legislativa carecería de relevancia jurídica para efectos del juicio de amparo.³⁷

68. A partir de una interpretación sistémica del artículo 103, fracción I, de la Constitución (cuyo mandato se reproduce en el artículo 1, fracción I, de la Ley

³⁵ Véase la tesis aislada 1a. XVIII/2018 (10a.), de rubro: "TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1107, registro digital 2016428.

³⁶ Véase la tesis aislada Tesis 1a. XX/2018 (10a.), de rubro OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1100, registro digital: 2016424.

³⁷ En este contexto, cabe recordar que esta Primera Sala señaló que las autoridades distintas al Congreso de la Unión también pueden estar constitucionalmente obligadas a emitir normas generales, abstractas e impersonales.

Asimismo, la Sala destacó la **diferencia entre las lagunas normativas y omisiones legislativas**. Una laguna normativa se da cuando el legislador no regula un supuesto de hecho específico, por lo que un caso concreto comprendido en dicho supuesto no puede ser resuelto con base en una norma jurídica preexistente en el sistema jurídico mexicano. Dichos casos son colmados por los Jueces. A diferencia de lo anterior, una omisión legislativa tiene lugar cuando la autoridad legislativa no expide una norma o conjunto de normas a pesar de estar obligado a ello por la Constitución. Las omisiones legislativas no pueden ser reparadas unilateralmente por los órganos jurisdiccionales, pues éstos no cuentan con la competencia necesaria para emitir las leyes en cumplimiento a la Constitución; es el órgano legislativo quien de forma exclusiva puede dar cumplimiento a su deber de legislar.

Al respecto véase la tesis aislada 1a. XIX/2018 (10a.), de rubro: "DIFERENCIAS ENTRE LAS LAGUNAS NORMATIVAS Y LAS OMISIONES LEGISLATIVAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1095, registro digital: 2016420.



de Amparo) y la fracción VII³⁸ del artículo 107 constitucional, en relación con lo dispuesto por la fracción II del mismo artículo la Primera Sala estableció que el juicio de amparo indirecto es procedente contra omisiones legislativas propiamente dichas, es decir, en caso de que **exista un mandato constitucional que de forma precisa** establezca el deber de legislar en un sentido determinado y la autoridad legislativa haya incumplido dicha obligación de manera total o parcial.³⁹

69. En ese sentido, la Primera Sala destacó que el aceptar la procedencia del juicio de amparo en contra de las omisiones legislativas propiamente dichas no vulnera el principio de relatividad que rige al juicio. Lo anterior, en virtud de que atendiendo a la nueva configuración del amparo a partir de la reforma de junio de dos mil once, el principio de relatividad de las sentencias debía ser reinterpretedado.

70. De lo contrario, la interpretación tradicional del principio de relatividad conllevaría frustrar la finalidad sustantiva del juicio de amparo, es decir, la protección de todos los derechos fundamentales.

71. En consecuencia –a la luz del nuevo marco constitucional vigente– el principio de relatividad de las sentencias debe reinterpretarse para considerar admisible que al proteger al promovente del amparo (quejoso), de manera eventual y contingente se pueda llegar a beneficiar a terceros ajenos a la controversia

³⁸ **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:

"...

"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; ..."

³⁹ Véase la tesis aislada 1a. LVIII/2018 (10a.), de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA OMISIONES LEGISLATIVAS.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, Tomo II, junio de 2018, página 965, registro digital: 2017065.



constitucional.⁴⁰ Es decir, los Jueces de amparo no pueden ordenar directamente en sus sentencias la protección de los derechos de personas que no fueron parte en el juicio de amparo, sin embargo, ello podría ocurrir de forma indirecta y eventual.

72. En suma, en la actualidad el criterio aceptado por este Alto Tribunal establece que, cuando la Constitución establece un deber **preciso** de legislar respecto de algún tema en específico a cargo del Poder Legislativo, el ejercicio de dicha facultad se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En consecuencia, los tribunales de amparo tienen el deber de proteger a los gobernados frente a las omisiones del legislador y **garantizar que las omisiones legislativas reclamadas no se traduzcan en vulneración a sus derechos fundamentales.**⁴¹

73. Este criterio ha sido retomado en diversos precedentes de este Alto Tribunal. Entre ellos vale la pena mencionar el **amparo en revisión 1144/2019**,⁴² en el que la Segunda Sala, entre otros aspectos, destacó que el deber de legislar en determinado sentido podía encontrarse en los **artículos transitorios** de una reforma constitucional.⁴³

⁴⁰ Véase la tesis aislada 1a. XXI/2018 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1101, registro digital: 2016425.

⁴¹ Véase la tesis aislada 1a. XXII/2018 (10a.) de rubro: "OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 52, Tomo I, marzo de 2018, página 1099, registro digital: 2016423.

⁴² En dicho asunto se analizó la omisión legislativa absoluta de expedir la ley para reglamentar la consulta previa, libre, informada, adecuada culturalmente y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en relación con la reforma constitucional al artículo 2o. en materia de derechos y cultura indígena

Resuelto el diez de junio de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Yasmín Esquivel Mossa, formularán voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

⁴³ Al resolver el amparo en revisión 134/2021, esta Primera Sala realizó un pronunciamiento similar en cuanto a la existencia de un mandato obligatorio al legislador en los artículos transitorios y, en ese sentido, señaló que compartía el criterio sostenido por la Segunda Sala en el amparo en revisión 1144/2019.



74. Lo anterior, dado que la naturaleza de los artículos transitorios es la de establecer los lineamientos para el funcionamiento de la norma, provisionales o de tránsito; es decir, permiten su eficacia al estar dirigidos a una cuestión específica que tenderá a la especialización de los ámbitos normativos. Todo ello, con la finalidad de **hacer efectivas y plenamente eficaces las disposiciones establecidas en la Constitución.**⁴⁴

75. Asimismo, resulta oportuno mencionar el **amparo en revisión 265/2020**,⁴⁵ en el que esta Primera Sala analizó si el Congreso de la Unión había incurrido o no en omisiones legislativas ante el incumplimiento de lo previsto en los artículos segundo y cuarto transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 16, 17 y 73 de la Constitución Federal.⁴⁶

76. Sobre dicho asunto cabe señalar que por una parte, la Sala reiteró que se actualiza una omisión legislativa cuando existen mandatos constitucionales que establecen **deberes precisos** de legislar.⁴⁷

77. Asimismo, estableció que dado que el deber de legislar en determinado sentido era preciso y tenía una fecha límite, la existencia de iniciativas o procedimientos de dictamen sobre la materia respecto de la cual el legislador se encontraba obligado a legislar no impide la concurrencia de la omisión legislativa.⁴⁸

(C) Omisiones en que pueden incurrir las autoridades del Estado para dar operatividad a los derechos fundamentales reconocidos en sede internacional (inconveniencia por omisión)

⁴⁴ Amparo en revisión 1149/2019, *Op. cit.*, páginas 55-56.

⁴⁵ Resuelto en sesión de 12 de mayo de 2021, unanimidad de cinco votos de las Ministras y los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

⁴⁶ En específico, se reclamó la omisión de emitir el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares y las omisiones de adaptar las leyes federales al contenido del artículo 16, párrafo primero, y 17, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

⁴⁷ Amparo en revisión 265/2020, párrafo 188.

⁴⁸ *Ibid.*, párrafo 195.



78. En este apartado resulta necesario recordar que a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de dos mil once, el primer párrafo del artículo 1o. constitucional⁴⁹ reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son tanto la Constitución, como los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

79. Asimismo, a través de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo en comento, se integró a nuestro ordenamiento jurídico el principio pro persona. En atención a éste, las normas relativas a derechos humanos se deben interpretar de conformidad con la constitución y los tratados internacionales privilegiando la protección más amplia a las personas.

80. Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que, de la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos.

81. En ese sentido, el Pleno ha interpretado que los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional. Éste se integra no sólo por los derechos humanos reconocidos expresamente en el texto de la Constitución, sino también por aquellos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte. Dicho parámetro constituye el estándar de validez del resto de las normas jurídicas del país.⁵⁰

⁴⁹ **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

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

⁵⁰ Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), de rubro: "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO



82. De ahí que, en atención a lo dispuesto en el propio artículo 1o. constitucional, todas las autoridades del Estado Mexicano se encuentran obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos por el bloque de regularidad constitucional.

83. Ahora bien –tal como se expuso líneas arriba– conforme al artículo 1o., fracción I, de la Ley de Amparo, a través del juicio de amparo es posible hacer justiciable cualquier controversia que se suscite por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los "*... derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte*", es decir, que violen el parámetro de regularidad constitucional.

84. A partir de lo anterior, resulta necesario analizar si las autoridades pueden incurrir en **omisiones por incumplir con obligaciones establecidas en una disposición convencional o internacional en materia de derechos humanos y si éstas pueden ser reclamadas vía juicio de amparo.**

85. Pues bien, en fechas recientes la Primera Sala se pronunció en torno a la temática en comento. Al resolver el **amparo en revisión 543/2022**,⁵¹ esta Sala concluyó que una **autoridad incurre en violación a un derecho humano por**

DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 202, registro digital: 2006224.

⁵¹ Resuelto en sesión de primero de marzo de dos mil veintitrés por unanimidad de cinco votos de la señora y los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien está con el sentido, pero se aparta de consideraciones y además se reservó su derecho a formular voto concurrente, y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos efectos y consideraciones y se reservó su derecho a formular voto concurrente. El asunto derivó de un juicio en el que diversas personas físicas y morales promovieron demanda de amparo indirecto en el que reclamaron de autoridades encargadas de la protección del ambiente y de los recursos hídricos del Estado de Coahuila, la omisión de adoptar medidas en aras de preservar los recursos hídricos de un Acuífero ubicado en dicho Estado.



omisión⁵² si deja de observar las obligaciones que le impone una disposición convencional. Lo anterior, dado que el propio artículo 1o. de la Constitución impone una obligación general activa de respetar y garantizar los derechos humanos, con independencia de su ámbito de competencia, y con independencia –también– de su fuente.⁵³

86. Para sustentar la *"omisión con fuente internacional o inconvencionalidad por omisión"*, la Sala recordó⁵⁴ que cuando un Estado es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos tiene dos deberes principales: respetar y garantizar los derechos humanos. Asimismo, mencionó que si bien la Convención es un tratado internacional, no es uno del tipo tradicional,⁵⁵ se trata de un tratado en el que los Estados asumen obligaciones en relación con los individuos que están bajo su jurisdicción.

87. Como muestra de ello, la Sala señaló que –conforme a lo dispuesto por su artículo 2o.–⁵⁶ cuando los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos no están garantizados por el derecho interno, **los Estados parte tienen el deber de adoptar las medidas que sean necesarias (legislativas o de otro carácter) para dotarlos de efectividad.**⁵⁷

⁵² Se precisa que en dicho asunto la omisión reclamada fue de carácter administrativo.

⁵³ Amparo en revisión 543/2022, párrafo 98.

⁵⁴ *Ibid.*, párrafos 86-90

⁵⁵ La Corte Interamericana ha establecido que los tratados de tipo tradicional son concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados. En cambio, en torno a la Convención ha señalado que: *"... Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción"*.

Corte IDH. El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 74 y 75), Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982, Serie A No. 2, párr. 29.

⁵⁶ **"Artículo 2.** Deber de adoptar disposiciones de derecho interno

"Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

⁵⁷ *Ibid.*, párrafo 70.



88. En ese sentido, se precisó que además del deber de adoptar medidas de derecho interno, los Estados quedan obligados a asegurarse de que dichas medidas sean efectivas, es decir que se cumplan. Lo anterior dado que, conforme a lo determinado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la ausencia de efectividad de una disposición convencional puede afectar su existencia misma como norma jurídica.⁵⁸

89. Asimismo, esta Primera Sala abordó el "efecto útil" de los compromisos internacionales sobre derechos humanos. Al respecto, se destacó lo establecido por la Corte Interamericana en el sentido de que los Estados deben vigilar que los compromisos internacionales en materia de derechos humanos no queden mermados o anulados por la aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y fin del instrumento o del estándar internacional de protección de los derechos humanos.⁵⁹

90. De igual forma, para sustentar la justiciabilidad de una omisión (en dicho caso administrativa) en sede internacional o convencional, la Sala hizo referencia a la vinculatoriedad directa de las normas internacionales de derechos humanos sobre la esfera de las autoridades. La Sala señaló que conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados:⁶⁰

⁵⁸ COIDH. *Caso Garrido y Baigorria Vs. Argentina*. Sentencia de reparaciones y costas. 27 de agosto de 1998. Serie C, No. 39, párrafo. 70.

⁵⁹ COIDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 12 de agosto de 2018. C, No. 186, párrafo 180.

⁶⁰ Al respecto véanse los artículos 26, 31.2 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 14 de febrero de 1975).

"Artículo 26.

"Pacta sunt servanda"

"Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe."

"Artículo 31.

"Regla General de interpretación

" ...

"2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

"a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

"b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado. ..."



(i) Todo tratado vigente obliga a las partes que lo suscriben y debe ser cumplido de buena fe; y,

(ii) La observancia de los tratados internacionales no puede ni debe verse obstaculizada por el hecho de que existan normas de derecho interno contrarias a los mismos.

91. En ese contexto, esta Sala destacó que recientemente, al resolver el Caso *Zompaxtle Tecpile y otros Vs. México*,⁶¹ la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que el Estado Mexicano, como parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no puede invocar disposiciones de su derecho interno, incluyendo sus disposiciones constitucionales, para dejar sin efecto el cumplimiento de los tratados internacionales y efectuar un adecuado control de convencionalidad.

92. Finalmente, para robustecer la posibilidad de reconocer la justiciabilidad de una omisión de fuente internacional o convencional, la Sala hizo referencia a la **doctrina sobre la inobservancia de un tratado internacional**.⁶² Conforme a esta teoría, los presupuestos de manifestación de una **inconventionalidad por omisión** son los siguientes.⁶³

1) Que el incumplimiento de una norma internacional en materia de derechos humanos derive en la violación de una disposición específica y directa del tratado;

"Artículo 27.

"El derecho interno y la observancia de los tratados

"Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46."

⁶¹ COIDH. *Caso Zompaxtle Tecpile y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de noviembre de 2022. Párrafo 118.

⁶² Amparo en revisión 543/2022, párrafos 110-111.

⁶³ Eto Cruz, Gerardo. "Inconstitucionalidad por omisión o inconventionalidad por omisión. Algunas reflexiones y antídotos para enfrentar estos males contemporáneos", en *Justicia Electoral* núm. 16, Cuarta Época. Volumen 1, julio-diciembre. 2015. p. 333. Disponible en <http://biblioteca.corteidh.or.cr/tablas/r34753.pdf>



2) Que la norma internacional no sea exigible en sí misma (operativa), sino de carácter estructuralmente programático. En la práctica, en el universo de las normas internacionales hay algunas que no tienen complejidad mayor y se cumplen sin problema; sin embargo, existen otras –la mayoría que reconocen derechos económicos, sociales y culturales– cuyo desarrollo, al ser de carácter prestacional, es postergado o simplemente no se cumple; y,

3) Que en el ordenamiento jurídico interno no se impulsen medidas (legislativas, administrativas o jurisdiccionales) para tornar exigible y eficaz una norma convencional. Así, el bloque de convencionalidad, y la falta de desarrollo y aplicación internos, se ven menoscabados por **omisión**.

93. En ese sentido, la Sala estableció que lo que debe observarse en cada uno de los supuestos referidos es que: (1) el incumplimiento pueda constatarse de manera específica y no de una manera abstracta; (2) el desarrollo del derecho contenido en la cláusula convencional –normalmente de carácter económico, social o cultural– haya sido postergado o simplemente incumplido; y (3) la falta de la eficacia de ese derecho se deba a una omisión por parte del Estado.

94. A partir de todo lo anterior, la Sala concluyó que **la simple inactividad de las autoridades del Estado fomenta la creación o mantenimiento de efectos jurídicos adversos, es decir, que son contrarios al parámetro de control de regularidad constitucional** y, por esa razón, **su inacción también se puede llegar a traducir en una fuente de inconstitucionalidad e inconventionalidad**⁶⁴ que legítimamente puede ser objeto de análisis con motivo de la promoción de un juicio de amparo.⁶⁵

95. Ahora bien, no pasa desapercibido que en el amparo en revisión 543/2022 en comento, se analizó la temática a partir de una omisión administrativa; sin embargo, esta Primera Sala considera que los razonamientos expuestos

⁶⁴ Pastor Badilla, Claudia y Hernández Sánchez, Eduardo. *La omisión legislativa en la protección de los derechos políticos*. Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. página. 284.

⁶⁵ Amparo en revisión 543/2022, párrafo 112.



y el criterio sustentado también resultan aplicables a las autoridades legislativas y a las omisiones inconvencionales en que incurran.

96. Ello, en virtud de que, tal como establece el artículo 1o. constitucional, **toda actuación estatal** –ya sea administrativa, legislativa y/ o judicial– **debe ser acorde al bloque de constitucionalidad y, además, enfocarse en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.**

97. Por tanto, conforme a lo expuesto en líneas precedentes, esta Primera Sala concluye que la **omisión de una autoridad legislativa de actuar conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos** configura también una violación sobre éstos y ello puede ser impugnado a través del juicio de amparo.

98. En ese sentido, se debe considerar que se presenta una **omisión legislativa** propiamente dicha **cuando exista un mandato constitucional** –derivado de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano al suscribir tratados internacionales en materia de derechos humanos– que obliguen a los Poderes del Estado a adecuar su régimen normativo de conformidad con esos estándares internacionales, y dicha obligación haya sido total o parcialmente incumplida.

99. En este orden de ideas, se considera oportuno mencionar que al resolver el **amparo en revisión 1144/2019**, la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el Congreso de la Unión incurrió en la omisión legislativa reclamada (en dicho caso relacionada con la expedición de la normativa en materia de consulta previa a favor de los pueblos indígenas) toda vez que:

a) Conforme a lo dispuesto por el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reformó el artículo 2o. constitucional, existía un mandato expreso al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados para reglamentar la consulta indígena; y

b) La **obligación de regular la figura** de la consulta a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas **también derivaba de lo dispuesto por el**



artículo 1o. constitucional en relación con los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

100. En cuanto a la obligación derivada de lo dispuesto por el artículo 1o. constitucional y los tratados internacionales, la Segunda Sala reconoció **la obligación de promover los derechos humanos protegidos a nivel internacional a través de la emisión de leyes**. En ese sentido, precisó que:

"Esta obligación de promover los derechos humanos a través de la emisión de leyes a efecto de hacerlos efectivos, también se contiene en los artículos 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶⁶ y 1 y 3 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁶⁷ conocido como 'Protocolo de San Salvador', al establecer que los Estados deben adoptar las medidas necesarias, inclusive legislativas, para lograr la plena efectividad de los derechos en ellos reconocidos."⁶⁸

101. Asimismo, la Segunda Sala estableció que **la falta de una ley implica la violación a la obligación de adoptar medidas cuando la legislación es**

⁶⁶ **Artículo 2**

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."

⁶⁷ **Artículo 1**

"Obligación de adoptar medidas

"Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica de 1969) se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos de que dispongan a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se reconocen el presente protocolo."

Artículo 3

"Obligación de adoptar disposiciones de derecho interno

"Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este protocolo, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos."

⁶⁸ Amparo en revisión 1144/2019, página 58.



indispensable, es decir, una ausencia normativa se convierte en omisión ante la existencia de la obligación de legislar.

102. Lo anterior se destaca toda vez que coincide con la postura de esta Primera Sala en el sentido de que la omisión de una autoridad legislativa de actuar conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos configura también una violación sobre éstos y ello puede ser impugnado a través del juicio de amparo (inconventionalidad por omisión legislativa).

(D) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia como medida de protección para las víctimas

d.1) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas

103. Tal como se expuso en el apartado anterior, los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales firmados y ratificados por México integran el parámetro de regularidad constitucional, y éste constituye el estándar de validez del resto de las normas jurídicas del país.

104. Asimismo, cabe destacar que: (i) conforme al criterio de este Alto Tribunal, el parámetro se complementa con la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos;⁶⁹ y, (ii) el contenido y alcance de los derechos debe definirse e interpretarse en el sentido que otorgue mayor protección a las personas.

105. Previo a referir los instrumentos normativos en los que se encuentran regulados diversos aspectos relacionados con la desaparición de personas, se estima necesario señalar algunas generalidades.

⁶⁹ Al respecto, véanse las tesis siguientes: Tesis jurisprudencial P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 2014. Registro digital: 2006225.

Tesis aislada P. LXV/2011 (9a.), de rubro: "SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 556, registro digital: 160482.



106. La desaparición de personas es un delito y un crimen contra la humanidad que constituye una profunda ruptura con los principios de los derechos humanos. La Corte Interamericana ha establecido que por la naturaleza continuada del delito, la desaparición pone a la persona desaparecida y a sus familiares en una situación de profunda indefensión.

107. Por un lado, la persona desaparecida no puede ejercer acciones para defender sus derechos, al ser negada su existencia y colocada en una situación de incertidumbre jurídica y social.⁷⁰ Por el otro, la familia –además de la incertidumbre sobre el paradero de su ser querido y no saber si está en riesgo o no– se enfrenta a una serie de obstáculos en el ejercicio de sus derechos humanos y el desarrollo de su proyecto de vida. Lo anterior, genera un gran número de problemas en el núcleo familiar de las personas desaparecidas.

108. Desde el punto de vista jurídico, las desapariciones tienen diferentes caracterizaciones.⁷¹ Bajo la óptica del derecho de los derechos humanos, las desapariciones son consideradas una violación que afecta a diferentes derechos, entre ellos; la libertad personal, el derecho a la integridad personal, el derecho a la personalidad jurídica y el derecho de acceso a la justicia. Desde la perspectiva del Derecho Penal Internacional, las desapariciones son consideradas como crímenes de lesa humanidad cuando se cometan como parte de un ataque generalizado o sistemático.⁷²

109. En México, la regulación en torno a la desaparición de personas abarca tanto la desaparición forzada como la desaparición cometida por particulares. La persona desaparecida es aquella cuyo paradero se desconoce y de quien se presume que puede ser víctima de un delito.⁷³

⁷⁰ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párrafo 98.

⁷¹ Ansolabehere, Karina. "Nociones generales de la desaparición y la desaparición forzada de personas". Manual sobre desaparición de personas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, octubre 2022, páginas 1-41. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-10/Manual%20de%20desaparicion%20de%20personas.pdf>

⁷² Lo anterior, en términos del artículo 7(1) (i) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

⁷³ La desaparición de personas cometida por particulares fue incluida como delito en la Ley General en Materia de Desaparición, publicada en noviembre de 2017. En opinión de Karina Ansolabehere,



110. En este punto, se destaca que, si bien en diversos precedentes⁷⁴ la Suprema Corte ha abordado el parámetro de regularidad constitucional en torno al derecho a no ser objeto de desaparición forzada y se retomarán algunas cuestiones de lo ya definido por este Alto Tribunal, lo cierto es que la materia del presente asunto también abarca la desaparición cometida por particulares; pues la temática del recurso versa sobre derechos de las víctimas y una de las medidas de protección que se han establecido a su favor: la Declaración de Ausencia por Desaparición.

111. En torno a la desaparición forzada de personas, esta Primera Sala ha considerado que se trata de una de las más graves y crueles violaciones de los derechos humanos, pues implica una vulneración de diversos derechos conexos como la **libertad e integridad personal, la vida, el reconocimiento de la personalidad jurídica, y el de identidad**. Asimismo, vulnera los derechos de **acceso a la justicia, a la verdad e integridad personal de los familiares**.⁷⁵

112. En ese sentido, ha señalado que los artículos 4o., 14, 16 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protegen diversos derechos que son vulnerados cuando una persona es víctima de desaparición forzada; entre ellos, el derecho a la identidad, la protección de la libertad, el ámbito de la privacidad que debe estar libre de injerencias arbitrarias y la prohibición tajante de actos que supongan que el Estado lesiona más allá de los estrictos límites constitucionales, la integridad física, psicológico y moral de alguien.⁷⁶

113. Ahora bien, por la temática específica con la que se relaciona el presente recurso, en este caso, la Primera Sala se enfocará en destacar los derechos y normativa relacionados con los mecanismos de protección para las víctimas, en particular con la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición.

114. En primer lugar, es necesario señalar la relevancia de los tratados generales de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

la distinción entre las víctimas de desaparición (forzada/ cometida por particulares) es una expresión del reconocimiento de la crisis delictiva que enfrenta el país.

⁷⁴ Entre ellos, los amparos en revisión 1077/2019 y 51/2020.

⁷⁵ Amparo en revisión 51/2020, párrafo 56.

⁷⁶ Amparo en revisión 1077/2019, párrafo 57.



115. Respecto a la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**⁷⁷ cabe destacar que por una parte, establece la obligación para los Estados de respetar los derechos reconocidos en la Convención –artículo 1–, así como el deber de adoptar las medidas que resulten necesarias para hacerlos efectivos –artículo 2–. Asimismo, cobra especial relevancia la protección a los siguientes derechos:

- Reconocimiento de la personalidad jurídica –artículo 3–
- Vida –artículo 4–
- Integridad personal –artículo 5–
- Libertad personal –artículo 7–
- Garantías judiciales –artículo 8–
- Protección de la Honra y la Dignidad –artículo 11–
- Protección judicial –artículo 25–

116. La Corte Interamericana, a través de diversos precedentes, ha establecido con claridad que la desaparición forzada viola el derecho a la libertad personal, vida y reconocimiento de la personalidad jurídica.⁷⁸ Respecto a la violación del derecho al **reconocimiento de la personalidad jurídica**, la Corte ha sostenido que el Estado debe respetar y procurar los medios y condiciones

⁷⁷ Instrumento ratificado por México el 2 de marzo de 1981.

⁷⁸ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4; Corte IDH. *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de septiembre de 2009. Serie C, núm. 202.

En el caso *Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*, la Corte estimó como vulnerados el derecho a la personalidad jurídica; el derecho a la integridad personal, incluida la prohibición de ser sometido a tortura u otras formas de trato cruel inhumano y degradante; el derecho a la libertad personal; y el derecho a la vida.

Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla Pacheco Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.



jurídicas para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido libre y plenamente por sus titulares.

117. Dicho reconocimiento determina su existencia efectiva ante la sociedad y el Estado, lo que le permite ser titular de derechos y obligaciones, ejercerlos y tener capacidad de actuar, lo cual constituye un derecho inherente al ser humano, que no puede ser en ningún momento derogado por el Estado de conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁷⁹

118. Asimismo, la Corte Interamericana ha reconocido que los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención confieren a los familiares de las víctimas el derecho a que la desaparición y muerte de aquéllas sean efectivamente investigadas por las autoridades del Estado; se siga un proceso contra los responsables; se les impongan las sanciones pertinentes; y se reparen los daños y perjuicios que han sufrido los familiares.⁸⁰

119. En este contexto, es oportuno recordar que –siguiendo la jurisprudencia de la Corte Interamericana– esta Primera Sala ha señalado que el **derecho a la vida** no sólo supone obligaciones negativas para el Estado, sino obligaciones positivas de facilitar el desarrollo de una vida digna⁸¹ lo cual incluye un proyecto de vida que exprese las aspiraciones y potencialidades de una persona.

120. El concepto de proyecto de vida demuestra la importancia de las expectativas que cada persona tiene para su vida de acuerdo con sus condiciones y su contexto, y tiene como fundamento la autodeterminación de cómo cada una quiere vivir su vida. En ese sentido, esta Primera Sala ha establecido

⁷⁹ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párr. 101

⁸⁰ Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68.

⁸¹ El derecho a la vida digna debe ser entendido no sólo como el derecho al mantenimiento de la vida en su acepción biológica, sino como el derecho a (i) la autonomía o posibilidad de construir el "proyecto de vida" y de determinar sus características (vivir como se quiere); (ii) ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien), y (iii) la intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).



que la desaparición de personas interrumpe y afecta la plena realización de un proyecto de vida tanto de la víctima directa, como de las víctimas indirectas.⁸²

121. Respecto al derecho de acceso a la justicia –derivado de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8 y 25 de la Convención Americana– esta Primera Sala ha considerado que es un derecho complejo con tres dimensiones. Desde la dimensión formal, implica el acceso sin restricción a los tribunales y otros medios institucionales de defensa de los derechos. En su dimensión sustantiva, se refiere a la protección que otorgan las resoluciones de los tribunales. Finalmente, en su dimensión estructural examina el contexto social y económico que determina si se puede acudir o no a un tribunal u otro medio institucional de defensa, así como la forma y condiciones para hacerlo.

122. Esta concepción tridimensional del acceso a la justicia mira las desigualdades existentes en el país, el contexto que propicia violaciones graves de derechos humanos y la forma en que éstos inciden en la satisfacción pronta de pretensiones legítimas.

123. A partir de lo anterior, esta Primera Sala ha establecido que la desaparición forzada, vista desde dicha perspectiva tridimensional del acceso a la justicia, impone la obligación de llevar a cabo una investigación exhaustiva e imparcial, conducida a partir de la presunción de vida de la persona desaparecida, empeñada y comprometida con su hallazgo y con la persecución penal de los responsables. Esta concepción del acceso a la justicia destaca la importancia de la participación de las víctimas en los procesos de investigación y búsqueda, así como el derecho a conocer sus avances de manera oportuna, respetuosa y digna.⁸³

124. En torno al **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**⁸⁴ destaca lo dispuesto en su artículo 2.1,⁸⁵ conforme al cual los Estados Parte se

⁸² Amparo en revisión 1077/2019, párrafos 63 a 65.

⁸³ Amparo en revisión 51/2020, párrafos 89-91.

⁸⁴ México se adhirió al Pacto el 23 de marzo de 1981.

⁸⁵ **Artículo 2.**

"1. Cada uno de los Estados Partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente econó-



comprometen a adoptar las medidas para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos, "*inclusive en particular la adopción de medidas legislativas*".

125. En ese sentido, es oportuno señalar que el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas de la ONU ha expuesto su preocupación por las dificultades que encuentran los familiares y allegados de las personas desaparecidas en el goce efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales.⁸⁶

126. De ahí que, como parte de las recomendaciones emitidas después de su visita a México en el año dos mil once, señaló que el Estado Mexicano debía "*Garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y que a la brevedad se apruebe una Ley General sobre las desapariciones forzadas o involuntarias. **La Ley General debería ... permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada.** Finalmente, la ley general debería ser una herramienta jurídica para la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos, así como para garantizar el derecho a la reparación integral."⁸⁷*

127. Al pasar del tiempo y ante la magnitud de la problemática, se fueron creando tratados internacionales especializados en derechos humanos dedicados a desarrollar normas en torno a la desaparición de personas. Entre los tratados más relevantes para México en esta materia se encuentran la Convención

micas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos."

⁸⁶ En ese sentido, cabe destacar que la Corte Interamericana ha establecido que los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos pueden ser, a su vez, víctimas. Además, ha considerado que, en casos que involucren la desaparición forzada de personas, es posible entender que la **violación del derecho a la integridad de los familiares de las víctimas** es una consecuencia directa de ese fenómeno, que les causa un severo sufrimiento por el hecho que se acrecienta, entre otros factores, por la constante negativa de las autoridades de proporcionar información acerca del paradero de las víctimas o de realizar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido." *Caso Alvarado Espinoza Vs. México*, párrafo 263.

⁸⁷ ONU. Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (GTDFI), "*El Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias concluye su visita a México*". *Op. cit.*



Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas⁸⁸ y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada.⁸⁹

128. Respecto a la **Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas** cabe destacar que, en primer lugar, en su artículo I,⁹⁰ inciso d), establece que los Estados Parte se comprometen a tomar cualquier clase de medidas –entre ellas medidas de carácter legislativo– que resulten necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la Convención.

129. En el artículo II define a la **desaparición forzada** como la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes.⁹¹

130. Por su parte, la **Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas** en su preámbulo

⁸⁸ Aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1994. Instrumento ratificado por México en 2002.

⁸⁹ Aprobada por la Asamblea General de la ONU en 2006. Instrumento firmado por México el 6 de febrero de 2007, aprobado por la Cámara de Senadores el 13 de noviembre de 2007 y ratificado el 18 de enero de 2008. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2011. Cabe señalar que, en el marco de la Convención Internacional, se creó el Comité contra la Desaparición Forzada, órgano de seguimiento del tratado que comenzó a funcionar en 2011. En 2021 México recibió una visita de este Comité.

⁹⁰ "Artículo I. Los Estados Partes en esta convención se comprometen a:

"...

"d) Tomar las medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de cualquier otra índole necesarias para cumplir con los compromisos asumidos en la presente Convención."

⁹¹ Al respecto, la Corte Interamericana ha considerado que la desaparición forzada constituye una de las **más graves y crueles violaciones de los derechos humanos**, pues no sólo implica una privación arbitraria de la libertad, sino que pone en peligro la integridad personal, la seguridad y la propia vida de la persona detenida, lo que la coloca en un estado de completa indefensión, por lo que el Estado debe tomar todas las medidas necesarias para evitar los hechos, investigar y sancionar a los responsables, así como informar a los familiares el paradero de la persona desaparecida e indemnizarlos en su caso.

Corte IDH. *Caso Blake Vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 24 de enero de 1998. Serie C No. 36, párr. 66.



establece que el objeto y fin del tratado es prevenir las desapariciones forzadas y luchar contra la impunidad y establecer el derecho de toda persona a no ser sometida a una desaparición. Asimismo, busca reconocer el derecho de las víctimas a la justicia, a la reparación y a conocer la verdad sobre las circunstancias de dicha violación grave a derechos humanos y la suerte de la persona desaparecida.

131. En su artículo 1 reconoce el derecho autónomo de toda persona a no ser sometida a desaparición forzada. En el artículo 2 define a la **desaparición forzada** como "*el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.*"

132. Asimismo, resulta relevante destacar que en su artículo 3 establece que los Estados "*tomarán las medidas apropiadas para investigar sobre las conductas definidas en el artículo 2 que sean obra de personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, y para procesar a los responsables*".

133. En sus artículos 4 a 25, la Convención Internacional enlista una serie de obligaciones específicas para los Estados a efecto de proteger a todas las personas contra las desapariciones forzadas y garantizar los derechos de las víctimas.

134. Por la temática específica con la que se relaciona el presente recurso de revisión, esta Primera Sala únicamente ahondará en lo dispuesto por el **artículo 24**⁹² de la Convención, el cual se refiere a los derechos de las víctimas.

⁹² **Artículo 24.**

"1. A los efectos de la presente convención, se entenderá por "víctima" la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada.



135. En primer lugar, el artículo 24 en comentario señala que, para efectos de la Convención, se entiende por "víctima" a la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada. En sus numerales 2 a 7 establece derechos para las víctimas y deberes específicos para los Estados.

136. Entre estos deberes específicos destaca lo previsto en el **numeral 6**, el cual dispone lo siguiente:

"6. Sin perjuicio de la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida, **cada Estado Parte adoptará las disposiciones apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad.**"

"2. Cada víctima tiene el derecho de conocer la verdad sobre las circunstancias de la desaparición forzada, la evolución y resultados de la investigación y la suerte de la persona desaparecida. Cada Estado Parte tomará las medidas adecuadas a este respecto.

"3. Cada Estado Parte adoptará todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos.

"4. Los Estados Partes velarán por que su sistema legal garantice a la víctima de una desaparición forzada el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada.

"5. El derecho a la reparación al que se hace referencia en el párrafo 4 del presente artículo comprende todos los daños materiales y morales y, en su caso, otras modalidades de reparación tales como:

"a) La restitución;

"b) La readaptación;

"c) La satisfacción; incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación;

"d) Las garantías de no repetición.

"6. Sin perjuicio de la obligación de continuar con la investigación hasta establecer la suerte de la persona desaparecida, cada Estado Parte adoptará las disposiciones apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados, en ámbitos tales como la protección social, las cuestiones económicas, el derecho de familia y los derechos de propiedad.

"7. Cada Estado Parte garantizará el derecho a formar y participar libremente en organizaciones y asociaciones que tengan por objeto contribuir a establecer las circunstancias de desapariciones forzadas y la suerte corrida por las personas desaparecidas, así como la asistencia a las víctimas de desapariciones forzadas."



137. Ahora bien, en el **ámbito nacional** cabe destacar que, después de un largo proceso legislativo,⁹³ el diez de julio de dos mil quince se publicó la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A través de ésta, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad para expedir la ley general que estableciera como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en materia de desaparición forzada de personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley.

138. Tal como se refirió en apartados previos de esta resolución, en el artículo segundo transitorio del decreto de publicación de la reforma en comento se ordenó al Congreso de la Unión expedir la legislación en las materias adicionadas con motivo de la reforma.

139. En uso de su facultad, el diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el Congreso de la Unión expidió la **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**.

140. Para efectos de esta ley, una "persona desaparecida"⁹⁴ es aquella cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito. La definición propuesta por la ley es amplia y abarca tanto a víctimas de desaparición forzada, como a víctimas de desaparición cometida por particulares.⁹⁵

⁹³ Tal como se refirió en el apartado de "Marco contextual y antecedentes legislativos relevantes" de la presente resolución, en marzo del año 2011 el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU realizó una visita a México con el objeto de conocer los esfuerzos que hasta entonces había realizado el Estado Mexicano en el tratamiento de las desapariciones forzadas. Al finalizar dicha visita, el Comité realizó diversas recomendaciones. De la revisión del Proceso Legislativo que culminó con la reforma constitucional en materia de desaparición forzada, es posible advertir que el Constituyente Permanente buscó atender a las recomendaciones en comento a efecto de cumplir con las normas de Derecho Internacional a las que México se encuentra obligado.

⁹⁴ **Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entiende por:

"...

XV. Persona desaparecida: La persona cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito; ..."

⁹⁵ Respecto al delito de **desaparición forzada**, la ley establece que:

Artículo 27. Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en



141. En el título cuarto de la ley general se establecieron los mismos derechos para las víctimas de ambos delitos. En el artículo 137,⁹⁶ se reconoce a las víctimas directas (además de los derechos a la verdad, el acceso a la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición y aquellos contenidos en otros ordenamientos legales) el derecho a la protección de sus derechos, personalidad e intereses jurídicos (fracción I).

142. Por su parte, el artículo 138⁹⁷ de la ley establece los derechos de los familiares de las víctimas.

cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero.

En cuanto a la **desaparición cometida por particulares**, la ley señala lo siguiente:

"Artículo 34. Incurre en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero ..."

⁹⁶ **"Artículo 137.** Las víctimas directas de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares tendrán, además de los derechos a la verdad, el acceso a la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición y aquellos contenidos en otros ordenamientos legales, los siguientes:

"I. A la protección de sus derechos, personalidad e intereses jurídicos;

"II. A que las autoridades inicien las acciones de búsqueda y localización, bajo los principios de esta ley, desde el momento en que se tenga noticia de su desaparición;

"III. A ser restablecido en sus bienes y derechos en caso de ser encontrado con vida;

"IV. A proceder en contra de quienes de mala fe hagan uso de los mecanismos previstos en esta Ley para despojarlo de sus bienes o derechos;

"V. A recibir tratamiento especializado desde el momento de su localización para la superación del daño sufrido producto de los delitos previstos en la presente ley, y

"VI. A que su nombre y honra sean restablecidos en casos donde su defensa haya sido imposible debido a su condición de persona desaparecida.

"El ejercicio de los derechos contenidos en las fracciones I, II, IV y VI de este artículo, será ejercido por los familiares y personas autorizadas de acuerdo a lo establecido en la presente ley y en la legislación aplicable."

⁹⁷ **"Artículo 138.** Los familiares de las víctimas de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición por particulares tendrán, además de los derechos contenidos en otros ordenamientos legales, los siguientes derechos:

"I. Participar dando acompañamiento y ser informados de manera oportuna de aquellas acciones de búsqueda que las autoridades competentes realicen tendientes a la localización de la persona desaparecida;

"II. Proponer diligencias que deban ser llevadas a cabo por la autoridad competente en los programas y acciones de búsqueda, así como brindar opiniones sobre aquellas que las autoridades competentes sugieran o planeen. Las opiniones de los Familiares podrán ser consideradas por las autoridades competentes en la toma de decisiones. La negativa de la autoridad a atender las diligencias sugeridas por los Familiares deberá ser fundada y motivada por escrito;

"III. Acceder, directamente o mediante sus representantes, a los expedientes que sean abiertos en materia de búsqueda o investigación;



143. Tal como se abordará en el apartado siguiente, uno de los mecanismos de protección en favor de las víctimas de desaparición es la **Declaración Especial de Ausencia**.

d.2) Declaración Especial de Ausencia como mecanismo de protección para las víctimas

144. En la Ley General en Materia de Desaparición se incluyó una figura jurídica novedosa para atender el contexto crítico y atípico en el que quedan los familiares de las personas desaparecidas, quienes buscan certeza jurídica para tratar los problemas patrimoniales y legales que surgen con motivo de la ausencia de las víctimas de desaparición.⁹⁸

145. En ese sentido, cabe destacar que la Corte Interamericana ha considerado que la desaparición no sólo es una de las más graves formas de sustraer a la persona de todo ámbito de protección de la ley o la vulneración de la seguridad personal y jurídica del individuo, sino también de negar su existencia misma y dejarle en una suerte de limbo.⁹⁹

⁹⁸ IV. Obtener copia simple gratuita de las diligencias que integren los expedientes de búsqueda;

⁹⁹ V. Acceder a las medidas de ayuda, asistencia y atención, particularmente aquellas que faciliten su participación en acciones de búsqueda, incluidas medidas de apoyo psicosocial;

⁹⁹ VI. Beneficiarse de los programas o acciones de protección que para salvaguarda de su integridad física y emocional emita la Comisión Nacional de Búsqueda o promueva ante autoridad competente;

⁹⁹ VII. Solicitar la intervención de expertos o peritos independientes, nacionales o internacionales en las acciones de búsqueda, en términos de lo dispuesto en la normativa aplicable;

⁹⁹ VIII. Ser informados de forma diligente, sobre los resultados de identificación o localización de restos, en atención a los protocolos en la materia; ..."

⁹⁸ Jiménez Padilla, Alejandro et al. *"Declaración Especial de Ausencia para casos de desaparición"*. Manual sobre desaparición de personas, Suprema Corte de Justicia de la Nación, octubre 2022, páginas 429-467. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/Publicaciones/archivos/2022-10/Manual%20de%20desaparicion%20de%20personas.pdf>

⁹⁹ *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 202 (22 de septiembre de 2009) párrafo 90; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 212 (25 de mayo de 2010) párrafo 98; *Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 274 (26 de noviembre de 2013) párrafo 170; *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 287 (14 de noviembre de 2014) párrafo 323.



146. Por tanto, la víctima se encuentra en una situación de vulnerabilidad y de indeterminación jurídica que impide, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos y deberes en general.¹⁰⁰

147. Si bien en el derecho civil mexicano existían figuras como la ausencia por desaparición o la presunción de muerte, éstas no fueron diseñadas por el legislador pensando en la crisis actual de desapariciones por la que atraviesa el país. Dichas figuras se consideraron legalmente inapropiadas, entre otras razones, por presumir la muerte de la persona en lugar de su vida.

148. Toda vez que la desaparición de una persona genera múltiples efectos jurídicos en sus relaciones familiares, laborales, y patrimoniales, el legislador –conforme a lo dispuesto por el artículo 24.6 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas– **incorporó la figura de Declaración Especial de Ausencia y estableció el marco general del procedimiento** –artículos 142 a 149 de la ley–.

149. El procedimiento parte de una presunción de vida,¹⁰¹ es decir, en las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la Declaración Especial, las autoridades involucradas deben presumir que la persona desaparecida se encuentra con vida, lo que otorga un mayor espectro de cuidado y protección.

150. En términos generales, los requisitos mínimos sustantivos y procedimentales de esta Declaración Especial incluyen, entre otros, el que su finalidad sea reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona

¹⁰⁰ Corte IDH. *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212, párrafo 102.

¹⁰¹ Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

"**Artículo 5.** Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley son diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: ...

"**XII. Presunción de vida:** en las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deben presumir que la Persona Desaparecida o No Localizada está con vida, ..."



desaparecida –artículo 145, fracción I–; así como que sus efectos contemplen el establecimiento de las reglas aplicables en caso de que la persona sea localizada con vida para el restablecimiento de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones –artículo 146, fracción IX–.

151. Además, la Ley General señala que la Declaración Especial solamente tendrá efectos de carácter civil, por lo que no produce efectos de prescripción penal, ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales –artículo 147–.

152. También prevé: (i) el derecho de la persona declarada ausente que posteriormente es localizada con vida, de solicitar al órgano jurisdiccional que declaró su ausencia la recuperación de sus bienes; y (ii) el derecho de los familiares a solicitar al Juez civil el inicio de los procedimientos correspondientes si la persona es encontrada sin vida –artículo 149–.

153. Es importante destacar que al articular el sistema en la materia, la Ley General en Materia de Desaparición de Personas estableció que la Federación y las entidades federativas debían establecer el procedimiento de Declaración Especial de Ausencia aplicable dentro de su competencia –artículo 144–.¹⁰²

154. Por lo anterior, en el artículo noveno transitorio de la ley general se estableció un plazo de ciento ochenta días siguientes a la fecha en que la ley entrara en vigor para que: (i) el Congreso de la Unión legislara en materia de Declaración Especial de Ausencia;¹⁰³ y (ii) las entidades federativas emitan y, en su caso, armonizaran la legislación correspondiente a su ámbito de competencia.

155. De lo anterior se advierte que se otorgó libertad configurativa a las entidades federativas para poder desarrollar la figura de Declaración Especial

¹⁰² "Artículo 144. Las leyes de la Federación y de las entidades federativas deben establecer el procedimiento a que se refiere este capítulo, sin que el plazo para resolver sobre la Declaración Especial de Ausencia exceda de seis meses a partir de iniciado el procedimiento."

¹⁰³ Resulta oportuno señalar que, en cumplimiento a lo ordenado por el noveno transitorio en comento, el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas, mediante decreto publicado el veintidós de junio de dos mil dieciocho.



de Ausencia en sus respectivas legislaciones. Sin embargo, ésta debe ceñirse a los principios y derechos que se desprenden de las disposiciones convencionales, constitucionales y legales antes mencionadas.

d.3) Obligaciones internacionales del Estado Mexicano en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia

156. Conforme al parámetro de regularidad antes descrito, esta Primera Sala advierte que las obligaciones generales del Estado Mexicano en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia, derivadas de sede internacional son las siguientes:

- Adoptar todas las medidas que resulten necesarias para hacer efectivos los derechos de las víctimas directas e indirectas de desaparición. En particular, los que a continuación se enuncian:

- (i) Reconocimiento y protección de la personalidad jurídica

- (ii) Vida digna

- (iii) Integridad y libertad personal

- (iv) Acceso a la justicia

- Adoptar medidas legislativas que garanticen el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las víctimas de desaparición.

- Establecer las disposiciones legales que resulten apropiadas para regular la situación jurídica de las personas desaparecidas y sus allegados en los siguientes ámbitos: derecho de familia; derecho de propiedad y cuestiones patrimoniales; derecho del trabajo; y seguridad social.

- Procurar los medios y condiciones jurídicas necesarias para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser ejercido de manera libre y plena por sus titulares.



- Garantizar el acceso sin restricción alguna a toda clase de procedimientos que permitan salvaguardar los derechos de las víctimas de desaparición.
- Facilitar el desarrollo de una vida digna (tanto de la víctima directa, como de las víctimas indirectas), lo cual incluye un proyecto de vida que exprese las aspiraciones y potencialidades de la persona.

(E) Inconvencionalidad por omisión legislativa en detrimento del parámetro de protección en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia

157. Con base en el marco teórico-jurídico desarrollado en los apartados anteriores, esta Primera Sala concluye que las autoridades del Estado Mexicano pueden incurrir en omisiones legislativas cuando incumplen con sus deberes adoptados en sede internacional en materia de promoción, protección, defensa y garantía del parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia.

158. Inconvencionalidades por omisión legislativa que se configuran como violaciones auténticas a derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional, cuerpo normativo que goza de eficacia directa.¹⁰⁴

159. Así las cosas, las autoridades del Estado Mexicano, dentro de sus competencias respectivas, incurren en una inconvencionalidad por omisión legislativa cuando incumplen con sus obligaciones generales en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia; lo cual puede sintetizarse en **no adoptar las medidas legislativas** –tales como emitir o armonizar los cuerpos normativos– **que resulten necesarias para garantizar a las víctimas (directas e indirectas) de desaparición** los siguientes derechos:

- (i) reconocimiento y protección de la personalidad jurídica;
- (ii) vida digna;

¹⁰⁴ Tal como se señaló en la presente sentencia párrafo 90 y siguientes.



- (iii) integridad y libertad personal; y,
- (iv) acceso a la justicia.

(F) Estudio de los agravios relativos al sobreseimiento

160. A partir del marco teórico-jurídico desarrollado en los apartados precedentes, se procede al estudio de los agravios planteados por la recurrente en contra del sobreseimiento, mismos que resultan **fundados**.

161. Tal como se adelantó, esta Primera Sala considera que fue incorrecto el sobreseimiento decretado por el Juez al considerar que el amparo intentado resultaba improcedente dado que –en su opinión– no existe un mandato constitucional por el cual el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo se encuentre obligado a legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia.

162. En primer lugar, cabe señalar que, si bien en el primer párrafo del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución no se estableció de forma literal que los Congresos Estatales deban realizar las adecuaciones necesarias y expedir las leyes locales en materia de Declaración Especial de Ausencia; lo cierto es que –tal como afirma la recurrente– a efecto de determinar si existe la obligación constitucional cuya omisión reclama la quejosa, se debe realizar un análisis integral de la norma.

163. En ese sentido, es necesario destacar que –de la revisión de los trabajos legislativos¹⁰⁵ que culminaron en la reforma constitucional en comento– es posible advertir la intención del Constituyente Permanente de incluir como mandato constitucional el deber de legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia. Como muestra de ello, a continuación se transcriben las siguientes intervenciones:

"Este Senado de la República ha considerado pertinente reformar la Constitución para que el Congreso de la Unión tenga la facultad expresa para legislar en estas materias a través de leyes generales que ...

¹⁰⁵ Las diversas iniciativas de ley, exposiciones de motivos, dictámenes y discusiones que formaron parte del proceso legislativo de la reforma en comento se pueden consultar en https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/docleg/62/225_DOE_10jul15.pdf



"Octavo. En el caso de la desaparición forzada:

"... 9. Se establezcan los criterios para la declaración de ausencia y se les brinde a las familias la estabilidad indispensable para evitar que el impacto de la desaparición trastoque en menor medida a los familiares dependientes."¹⁰⁶

"Por tal motivo resaltamos la reforma que hoy se plantea y se discute, será un parteaguas en materia de impartición de justicia y plena observancia, respeto y promoción de los derechos humanos; y nos faculta a abrir un marco constitucional histórico que investigue y busque a nuestros desaparecidos, a nuestros compañeros y familiares, siendo una responsabilidad y compromiso para la próxima Legislatura dictar una legislación secundaria cuyos elementos básicos serían los siguientes:

"...

"Que se promueva que en los Códigos Civiles locales se hagan las reformas correspondientes con el efecto de agilizar la declaración de ausencia por desaparición forzada, reduciendo los respectivos términos, con el objeto de que las víctimas indirectas puedan realizar sus trámites familiares y administrativos en forma ágil."¹⁰⁷

164. De igual forma, se debe tener presente que el párrafo segundo del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución establece que:

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

165. Asimismo, es importante señalar que en el artículo segundo transitorio de la reforma constitucional en comento, el Constituyente Permanente estableció que:

¹⁰⁶ *Ibíd.*, Senadora Angélica de la Peña Gómez, en la discusión de dictamen en sesión del 29 de abril de 2015, páginas 4-5.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, diputado Alejandro Sánchez Camacho, en la discusión del dictamen en sesión del 30 de abril de 2015, páginas 2-3.



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

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

166. En atención a ello, el Congreso de la Unión emitió¹⁰⁸ la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en la que se incorporó la figura de la Declaración Especial de Ausencia y se estableció el marco general del procedimiento. Asimismo, en la ley general se determinó que la Federación y las entidades federativas debían establecer el procedimiento de Declaración Especial de Ausencia aplicable dentro de su competencia.

167. Conforme a ello, en el artículo noveno transitorio del decreto de publicación de la ley general en comento se estableció que:

"**Noveno.** El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

"Las entidades federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

"En aquellas entidades federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el capítulo tercero del título cuarto de esta ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable."

168. En este punto, resulta oportuno recordar que las **leyes generales** son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias

¹⁰⁸ Por decreto publicado el 17 de noviembre de 2017.



entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica.¹⁰⁹

169. Conforme a lo expuesto, esta Primera Sala encuentra una primera razón que permite concluir que, contrario a lo señalado por el Juez de conocimiento, sí existe un mandato constitucional **preciso y claro** que obliga al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo a legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia y a armonizar la legislación que resulte necesaria en torno a la materia en comento.

170. Lo anterior dado que, si bien en el Texto Constitucional no se enunció de forma literal el mandato en comento; lo cierto es que, de una lectura armónica de la disposición constitucional y del correcto entendimiento de la naturaleza de las leyes generales en nuestro sistema jurídico, **se advierte la existencia de un mandato constitucional preciso y claro a efecto de que las Legislaturas de los Estados** –incluida la autoridad responsable– emitan y armonicen la legisla-

¹⁰⁹ Al respecto véase la tesis de jurisprudencia P./J. 5/2010, de rubro y texto siguientes: "LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta."

Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322, registro digital: 165224.



ción correspondiente en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de un plazo fijado con claridad.

171. De no entender así la reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución se frustraría su objeto y operatividad en relación con la regulación de la figura de Declaración Especial de Ausencia.

172. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala considera que el acto reclamado se trata de una omisión legislativa propiamente dicha toda vez que –derivado de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano al suscribir tratados internacionales en materia de derechos humanos– existe un mandato impuesto por el parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia que la autoridad responsable ha incumplido.

173. Se estima que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo ha sido omiso en desplegar sus atribuciones para cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos –en relación con las medidas de protección para las víctimas de desaparición que les permita obtener la Declaración Especial de Ausencia–. Omisión que –tal como se explicó en el marco teórico-jurídico antes expuesto– configura, en sí misma, una violación a derechos humanos y activa la procedencia del juicio de amparo.

174. Al no armonizar ni emitir la legislación local en materia de Declaración Especial de Ausencia, el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo ha incumplido con diversas disposiciones convencionales que lo obligan a:

- Adoptar las medidas legislativas que resulten necesarias para garantizar el reconocimiento, protección y ejercicio pleno de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición.

- Establecer las disposiciones legales que resulten apropiadas para regular la situación jurídica de las personas desaparecidas y sus allegados en los ámbitos de: derecho de familia; derecho de propiedad y cuestiones patrimoniales; así como derecho del trabajo y seguridad social.



- Garantizar a las víctimas de desaparición el acceso sin restricción a los procedimientos que permitan salvaguardar sus derechos.

175. Lo anterior, acorde a lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; I, inciso d), de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y 24. 6 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

176. De ahí que, contrario a lo considerado por el Juez de Distrito, el acto reclamado al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo se trata de una omisión legislativa propiamente dicha, pues deriva de un mandato preciso del parámetro de regularidad constitucional y vulnera los derechos humanos de la quejosa. Por tanto, es reclamable a través del juicio de amparo.

VII. ANÁLISIS DE DIVERSAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

177. A continuación, con fundamento en el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, esta Sala examinará si existen causales de improcedencia pendientes de estudio.

178. En este sentido, resulta necesario destacar que al rendir informe justificado, las **autoridades responsables** negaron la **existencia** de la omisión legislativa absoluta reclamada. Ello, bajo los argumentos siguientes:

a) Respecto a la omisión de legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia, manifestaron que la "*Iniciativa con Proyecto de Decreto por la cual se crea la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Michoacán de Ocampo*" se encontraba en proceso legislativo. Para acreditar lo anterior, señalaron diversos oficios a través de los cuales se remitió la iniciativa de ley a las Comisiones de Justicia, Gobernación, Seguridad Pública y Protección Civil, todas del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

b) Respecto a la omisión de armonizar la legislación que resulte necesaria sobre la materia en comento, las responsables expusieron que para poder



armonizar la legislación correspondiente sobre la materia, primero debería existir la norma que la regule. En ese sentido, reiteraron que la norma rectora se encontraba en proceso de creación.

179. Al dictar sentencia, si bien el Juez de Distrito consideró que las autoridades señaladas como responsables resultaban idóneas en la creación, modificación o derogación de las normas locales y, por tanto, tuvo por cierta la omisión reclamada; lo cierto es que no analizó de forma particular los argumentos vertidos en el informe justificado.

180. Sin embargo, tomando en cuenta lo expuesto por esta Sala en el apartado de marco teórico-jurídico –donde se precisó que la sola existencia de iniciativas o avances en el proceso legislativo de las normas que el legislador se encontraba obligado a emitir dentro de una fecha límite no impide la concurrencia de la omisión legislativa– resulta procedente desestimar lo argumentado por las responsables.

181. Por otra parte, tal como se refirió en la relatoría del trámite del recurso de revisión, por escrito presentado el nueve de junio de dos mil veintitrés, el apoderado legal de **la recurrente** formuló manifestaciones en las que hizo del conocimiento de esta Suprema Corte la posible actualización de una causal de improcedencia.

182. En dicho escrito, la recurrente destaca que el siete de junio de dos mil veintitrés se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se expide el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares", cuyo artículo Vigésimo transitorio¹¹⁰ establece que –en caso de que en la fecha de su publicación no exista en las entidades federativas legislación relacionada con el procedimiento especial de declaración de ausencia– se aplicará de forma supletoria lo dispuesto por el Código Nacional a partir del día siguiente de su publicación.

¹¹⁰ "**Artículo Vigésimo.** Para el caso que, en la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación este Código Nacional, en la legislación vigente de las entidades federativas no exista regulación relacionada con el procedimiento especial de declaración de ausencia por desaparición, a partir del día siguiente de dicha publicación, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del presente Código Nacional."



183. Tomando en cuenta lo anterior, la recurrente señala que, en su caso, se podría considerar que **cesaron los efectos del acto reclamado** y, por tanto, tener por actualizada la causal de improcedencia a que se refiere el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo.

184. Al respecto, esta Sala considera que, contrario a lo señalado por la recurrente, la publicación del Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares en el Diario Oficial de la Federación **no implica que hayan cesado los efectos de la omisión legislativa absoluta reclamada.**

185. En primer lugar, cabe destacar que en el artículo segundo transitorio¹¹¹ del Decreto en comento se estableció que la aplicación de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares entrará en vigor de forma gradual.

186. Para el caso de las entidades federativas, se estableció que su entrada en vigor será de conformidad con la declaratoria que emita el Congreso Local, previa solicitud del Poder Judicial de la entidad correspondiente (sin que lo anterior pueda exceder del primero de abril del dos mil veintisiete).

187. Ahora bien, dado que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo no ha emitido la declaratoria a que se refiere el artículo segundo transitorio citado, resulta claro que el Código Nacional en comento no ha entrado en vigor.

¹¹¹ **"Artículo Segundo.** La aplicación de lo dispuesto en el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares previsto en el presente decreto, entrará en vigor gradualmente, como sigue: en el orden federal, de conformidad con la declaratoria que indistinta y sucesivamente realicen las Cámaras de Diputados y Senadores que integran el Congreso de la Unión, previa solicitud del Poder Judicial de la Federación, sin que la misma pueda exceder del 1o. de abril de 2027.

"En el caso de las **entidades federativas**, el presente Código Nacional, entrará en vigor en cada una de éstas de conformidad con la declaratoria que al efecto emita el Congreso Local, previa solicitud del Poder Judicial del Estado correspondiente, sin que la misma pueda exceder del 1o. de abril de 2027.

"La Declaratoria que al efecto se expida, deberá señalar expresamente la fecha en la que entrará en vigor el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, y será publicada en el Diario Oficial de la Federación y en los Periódicos o Gacetas Oficiales del Estado, según corresponda.

"Entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores, y la entrada en vigor del presente Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares, deberán mediar máximo 120 días naturales. En todos los casos, vencido el plazo, sin que se hubiera emitido la declaratoria respectiva, la entrada en vigor será automática en todo el territorio nacional sin que la misma pueda exceder el día 1o. de abril de 2027."



188. Aunado a lo anterior, si bien en los artículos 621 a 628 de dicho Código se incluyen diversas disposiciones en torno a la "Declaración Especial de Ausencia por desaparición"; lo cierto es que el propio artículo 622 establece que las disposiciones del Código Nacional se aplicarán de forma supletoria a lo no previsto en las leyes especiales sobre la materia. Para mayor claridad, a continuación se transcribe el artículo en comentario.

"Artículo 622. La Declaración Especial de Ausencia por desaparición, se tramitará por la autoridad jurisdiccional en materia familiar o civil de conformidad con lo dispuesto en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, así como las leyes especiales de la materia en el orden federal y de las entidades federativas. En lo no previsto en las leyes especiales, se observarán las disposiciones establecidas en este Código Nacional para su debida tramitación."

189. Conforme a lo expuesto, aun suponiendo que en el Estado de Michoacán de Ocampo se encontrara vigente el Código Nacional de Procedimientos Civiles y Familiares –lo que actualmente no acontece–, ello no implicaría la cesación de la omisión legislativa reclamada, pues lo cierto es que el Congreso de dicha entidad se encuentra obligado a armonizar y legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia.

190. Asimismo, esta Primera Sala considera que no se actualiza de oficio ninguna otra causa de improcedencia que pudiera dar lugar a sobreseer en el presente asunto.

191. Por lo anterior, al haber resultado fundado lo argumentado por la recurrente en torno al erróneo sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, es necesario **revocar la sentencia recurrida y levantar el sobreseimiento** dictado en el juicio de amparo ***** del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Michoacán.

192. En consecuencia, esta Primera Sala se permite **asumir jurisdicción plena** para abordar el estudio de los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo.



VIII. ESTUDIO

193. Una vez determinado que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo ha incurrido en la omisión legislativa absoluta reclamada por la quejosa, es necesario analizar si ésta ha generado una violación en los derechos humanos de la parte accionante.

194. Para tal efecto, en primer lugar, resulta necesario recordar que en la demanda de amparo la quejosa señaló que –con motivo de la desaparición de su familiar y en su calidad de víctima– se encuentra interesada en tramitar la Declaración Especial de Ausencia ante las autoridades locales del Estado de Michoacán. Sin embargo, como consecuencia de la omisión reclamada al Congreso de dicho Estado, ello no se ha podido materializar.

195. Por lo anterior, afirma que la omisión reclamada viola lo dispuesto por los artículos 1o., 4o., 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 1.1, 2, 8.1, 11.1, 24, 25.1, 25.2 y 32.2. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

196. Asimismo, señala que se vulnera su derecho a acceder a un procedimiento acorde al principio pro persona ya que, en comparación con la legislación vigente en el Estado de Michoacán de Ocampo, los parámetros fijados en la Ley General en Materia de Desaparición establecen objetivos, principios y alcances más benéficos para las víctimas de desaparición.

197. Ahora bien, cabe recordar que en párrafos precedentes esta Primera Sala ya estableció que las inconventionalidades por omisión legislativa se configuran como violaciones auténticas a los derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional, cuerpo normativo que goza de eficacia directa.

198. Asimismo, al analizar el caso concreto, se concluyó que el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo ha sido omiso en desplegar sus atribuciones para cumplir con los estándares internacionales en materia de protección de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia. Es decir, **no ha adoptado las medidas legislativas necesarias para garantizar** a las víctimas



de desaparición sus derechos al: (i) reconocimiento y protección de la personalidad jurídica; (ii) vida digna; (iii) integridad y libertad personal; (iv) acceso a la justicia.

199. Por tanto, es claro que ha incumplido, en perjuicio de la quejosa, con lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; I, inciso d), de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y 24. 6 de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

200. De ahí que se estime fundado lo argumentado en los conceptos de violación.

IX. DECISIÓN Y EFECTOS

201. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que al resultar **fundados** los agravios del **recurso de revisión** y **fundados** los argumentos expuestos como **conceptos de violación**, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida y **conceder** el amparo y protección de la Justicia Federal a la parte quejosa.

202. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, a continuación se establecen los efectos de la concesión de amparo. Para ello, se estima necesario destacar lo siguiente.

203. Tal como se explicó en los apartados previos, se encuentra acreditada la omisión legislativa absoluta reclamada a la autoridad responsable. Lo anterior, toda vez que existe: (a) un mandato constitucional preciso y claro que obliga al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo a armonizar y legislar sobre la materia en estudio; y, (b) un mandato impuesto por el parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia que la responsable ha incumplido –*inconveniencia por omisión legislativa*–.

204. Ahora bien, ante la vulneración de los derechos humanos de la parte quejosa y, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1o. de la Constitución



Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹¹² se destaca que **todas las autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo**, en el ámbito de sus respectivas competencias, quedan obligadas y, por tanto, vinculadas, al cumplimiento de la presente ejecutoria.

205. Precisado lo anterior, esta Sala determina que –al estar acreditada la omisión legislativa reclamada y con el objeto de garantizar la protección más amplia a la parte quejosa– el amparo se concede a efecto de que se aplique de manera inmediata y directa la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en específico lo previsto en el párrafo tercero de su artículo noveno transitorio.¹¹³

206. En virtud de ello, todas las autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo deberán atender a lo establecido en el capítulo tercero del título cuarto de la ley general en comento y ajustar sus actuaciones conforme a los siguientes lineamientos:

(i) La solicitud de Declaración Especial de Ausencia podrá ser presentada por el Ministerio Público, los familiares de la persona desaparecida y otras personas legitimadas por la ley.¹¹⁴

¹¹² En específico en la parte que establece el *principio pro personae*, el cual obliga a todas las autoridades del Estado Mexicano que apliquen la norma que resulte más favorable para las personas o en su caso su mejor interpretación

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

¹¹³ **Transitorio Noveno.** "El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de Declaración Especial de Ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

"Las entidades federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

"En aquellas entidades federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el capítulo tercero del título cuarto de esta ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable."

¹¹⁴ **Artículo 142.** Los familiares, otras personas legitimadas por la ley y el Ministerio Público podrán solicitar a la autoridad jurisdiccional en materia civil que corresponda según la competencia, que emita la Declaración Especial de Ausencia en términos de lo dispuesto en esta ley y las leyes aplicables.



(ii) Las autoridades que estén en contacto con los familiares de la víctima quedan obligadas a informarles sobre los efectos de la declaración y el trámite del procedimiento, mismo que es de carácter voluntario.¹¹⁵

(iii) En cualquier momento antes de emitida la declaratoria, los familiares podrán desistirse de continuar con el trámite de la solicitud.¹¹⁶

(iv) Aun presentada la solicitud para iniciar el procedimiento, las autoridades competentes deben continuar con la búsqueda de la persona desaparecida.¹¹⁷

(v) La finalidad¹¹⁸ de la Declaración Especial de Ausencia consiste en:

a) Reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida; y,

b) Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares de la víctima directa.

(vi) La solicitud deberá presentarse a la autoridad jurisdiccional en materia civil competente en el Estado de Michoacán de Ocampo. Conforme a cualquiera de los siguientes criterios, resultará competente¹¹⁹ el Juez del:

"El procedimiento de Declaración Especial de Ausencia será estrictamente voluntario. Las autoridades en contacto con los Familiares deberán informar del procedimiento y efectos de la declaración a éstos."

¹¹⁵ Ídem.

¹¹⁶ **Artículo 144**, último párrafo de la ley.

¹¹⁷ **Artículo 148**. La Comisión Nacional de Búsqueda debe continuar con la búsqueda, de conformidad con esta ley, así como de las Fiscalías Especializadas de continuar con la investigación y persecución de los delitos previstos en esta ley, aun cuando alguno de los familiares o persona legitimada haya solicitado la Declaración Especial de Ausencia."

¹¹⁸ **Artículo 145**. La Declaración Especial de Ausencia tiene como finalidad:

"I. Reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida, y
"II. Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los Familiares de la Persona Desaparecida."

¹¹⁹ **Artículo 143**. Para determinar la competencia de la autoridad jurisdiccional que conozca de la Declaración Especial de Ausencia se estará a cualquiera de los siguientes criterios:

"I. El último domicilio de la persona desaparecida;



- a) Último domicilio de la persona desaparecida;
- b) Domicilio de quien promueva la solicitud.
- c) Lugar en donde se presuma que ocurrió la desaparición; o,
- d) Lugar en donde se esté llevando a cabo la investigación.

(vii) El plazo¹²⁰ para resolver sobre la Declaración Especial de Ausencia no puede exceder de seis meses a partir de que se haya iniciado el procedimiento. Éste puede iniciar una vez que hayan transcurrido tres meses desde que:

- a) Se haga la denuncia o reporte de desaparición; o
- b) Se presente una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o ante un organismo público local de protección de derechos humanos.

"II. El domicilio de la persona quien promueva la acción;

"III. El lugar en donde se presuma que ocurrió la desaparición, o

"IV. El lugar en donde se esté llevando a cabo la investigación."

¹²⁰ **Artículo 144.** Las leyes de la Federación y de las entidades federativas deben establecer el procedimiento a que se refiere este capítulo, sin que el plazo para resolver sobre la Declaración Especial de Ausencia exceda de seis meses a partir de iniciado el procedimiento.

"Los procedimientos deberán contemplar aquellos casos en los cuales se haya declarado la presunción de ausencia o de muerte de una persona desaparecida, para permitirle acceder a la Declaratoria Especial de Ausencia y corregir el estatus legal de la persona desaparecida.

"El procedimiento de Declaración Especial de Ausencia podrá solicitarse a partir de los tres meses de que se haya hecho la Denuncia o Reporte de desaparición, o la presentación de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o ante un organismo público de protección de los derechos humanos de las entidades federativas.

"El procedimiento para emitir la Declaración Especial de Ausencia se regirá bajo los principios de inmediatez, celeridad y gratuidad. Los gastos derivados de este procedimiento, incluyendo publicación de edictos, no causarán contribución alguna en el caso de publicación en medios oficiales. La Comisión Ejecutiva, o la Comisión de Víctimas que corresponda, podrá otorgar las medidas de asistencia necesarias a los familiares durante el procedimiento, incluido el gasto que se genere con motivo del mismo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Víctimas y demás normativa aplicable.

"Los procedimientos a que se refiere este capítulo deben contemplar la posibilidad de emitir medidas provisionales durante el procedimiento y deberán omitir requisitos que resulten onerosos para la emisión de las declaratorias. Los familiares podrán en cualquier momento antes de emitida la declaratoria desistirse de continuar con el procedimiento."



(viii) El procedimiento en comento debe contemplar aquellos casos en los cuales se haya declarado la presunción de ausencia o de muerte de una persona desaparecida. Lo anterior, a efecto de permitirle acceder a la Declaración Especial de Ausencia y corregir el estatus legal de la persona desaparecida.¹²¹

(ix) Rigen al procedimiento para emitir la Declaración Especial de Ausencia los principios de inmediatez, celeridad y gratuidad. Por ello, los gastos que deriven del mismo, incluidos la publicación de edictos, no causarán ninguna contribución en caso de publicación en medios oficiales.¹²²

(x) A través de la Comisión Ejecutiva, o la Comisión de Víctimas correspondiente, se podrán otorgar a los familiares de la víctima las medidas de asistencia que resulten necesarias durante el procedimiento, incluido el gasto que se genere con motivo de éste. Lo anterior, conforme a lo dispuesto en la Ley General de Víctimas y demás normativa aplicable.¹²³

(xi) Debe existir la posibilidad de emitir medidas provisionales durante el procedimiento y se deben omitir requisitos que resulten onerosos para la emisión de las declaratorias.¹²⁴

(xii) Los efectos mínimos¹²⁵ de la Declaración Especial de Ausencia son los siguientes:

¹²¹ Ídem.

¹²² Ídem.

¹²³ Ídem.

¹²⁴ Ídem.

¹²⁵ **Artículo 146.** La Declaración Especial de Ausencia tendrá, como mínimo, los siguientes efectos:

"I. Garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida y la protección de los derechos y bienes de las y los hijos menores de 18 años de edad a través de quien pueda ejercer la patria potestad o, en su caso, a través de la designación de un tutor, atendiendo al principio del interés superior de la niñez;

"II. Fijar los derechos de guarda y custodia de las personas menores de 18 años de edad en los términos de la legislación civil aplicable;

"III. Proteger el patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes, así como de los bienes sujetos a hipoteca;

"IV. Fijar la forma y plazos para que los familiares u otras personas legitimadas por la ley, pueden (sic) acceder, previo control judicial, al patrimonio de la persona desaparecida;



1. Establecer las medidas necesarias para garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida, así como la protección de los derechos y bienes de sus hijos menores de edad. Lo anterior, a través de quien pueda ejercer la patria potestad o, en su caso, mediante la designación de un tutor. Para ello, siempre se deberá atender al principio del interés superior de la niñez;

2. Fijar los derechos de guarda y custodia de los menores de edad referidos;

3. Proteger el patrimonio de la persona desaparecida. Lo que, en su caso, debe incluir los bienes: (a) adquiridos con créditos cuyos plazos de amortización estén vigentes; y, (b) sujetos a hipoteca;

4. Establecer la forma y plazos conforme a los cuales los familiares u otras personas legitimadas en términos de ley podrán –previo control judicial– acceder al Patrimonio de la Persona Desaparecida;

5. En caso de que la persona desaparecida se encuentre sujeta a un régimen de seguridad social, permitir que sus beneficiarios continúen gozando de todos los beneficios que les resulten aplicables;

6. Suspender de forma provisional los actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos en contra de los derechos o bienes de la persona desaparecida;

7. Declarar la inexigibilidad temporal de deberes o responsabilidades que tenía a su cargo la persona desaparecida;

"V. Permitir que los beneficiarios de un régimen de seguridad social derivado de una relación de trabajo de la persona desaparecida, continúen gozando de todos los beneficios aplicables a este régimen;

"VI. Suspender de forma provisional los actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos en contra de los derechos o bienes de la persona desaparecida;

"VII. Declarar la inexigibilidad temporal de deberes o responsabilidades que la Persona Desaparecida tenía a su cargo;

"VIII. Proveer sobre la representación legal de la persona ausente cuando corresponda; y,

"IX. Establecer las reglas aplicables en caso de que la persona sea localizada con vida para el restablecimiento de sus derechos y cumplimiento de obligaciones."



8. Dictar medidas sobre la representación legal de la persona desaparecida; y

9. Establecer las reglas que se aplicarán en caso de que la persona desaparecida sea localizada con vida, relativas al restablecimiento de sus derechos y cumplimiento de obligaciones.

(xiii) La Declaración Especial de Ausencia no produce efectos de prescripción penal ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales, pues sólo tiene efectos de carácter civil.¹²⁶

(xiv) En caso de que la persona declarada ausente sea localizada con vida, podrá solicitar la recuperación de sus bienes ante el órgano jurisdiccional que declaró su ausencia. En caso de que la persona declarada ausente sea localizada sin vida, sus familiares podrán solicitar al Juez civil que resulte competente que inicie con los procedimientos correspondientes previstos en la legislación civil.¹²⁷

207. Cabe destacar que lo anterior deberá observarse por todas las autoridades del Estado de Michoacán de Ocampo vinculadas por esta ejecutoria en tanto prevalezca la omisión legislativa reclamada en el presente asunto y, por tanto, subsista el incumplimiento a los mandatos constitucionales y convencionales en que –hasta la fecha en que se dicta esta ejecutoria– ha incurrido el Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.

¹²⁶ "Artículo 147. La Declaración Especial de Ausencia sólo tiene efectos de carácter civil, por lo que no produce efectos de prescripción penal ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales."

¹²⁷ "Artículo 149. Si la persona desaparecida declarada ausente es localizada con vida, ésta puede solicitar, ante el órgano jurisdiccional que declaró la ausencia, la recuperación de sus bienes. "Si la persona declarada ausente es encontrada sin vida, sus Familiares pueden solicitar al Juez civil competente iniciar los procedimientos que conforme a la legislación civil aplicable correspondan."



SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa en contra de la omisión precisada en esta ejecutoria, en atención a las consideraciones y para los efectos fijados en la misma.

Notifíquese; conforme a derecho corresponda 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 y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente; Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente); Ana Margarita Ríos Farjat; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero con consideraciones diferentes y se reservó su derecho a formular voto concurrente.

Firman el señor Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, quien 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.

Nota: Las tesis aisladas 1a. LVIII/2018 (10a.), 1a. XXII/2018 (10a.), 1a. XXI/2018 (10a.), 1a. XX/2018 (10a.), 1a. XIX/2018 (10a.), 1a. XVIII/2018 (10a.) y 1a. XVII/2018 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 21/2014 (10a.) y P./J. 20/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de junio de 2018 a las 10:07 horas, 16 de marzo de 2018 a las 10:19 horas y 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 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 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



OMISIÓN DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO DE ARMONIZAR LA LEGISLACIÓN QUE CORRESPONDA A SU ÁMBITO DE COMPETENCIA QUE PERMITA OBTENER LA DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA. PARA REMEDIARLA DEBE APLICARSE LA LEY GENERAL DE LA MATERIA.

Hechos: Varias personas físicas, en su calidad de víctimas indirectas y representantes de una víctima directa del delito de desaparición cometida por particular, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de quien reclamaron la omisión legislativa absoluta de armonizar y expedir la ley en materia de Declaración Especial de Ausencia para dicha entidad. El Juez de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio, al considerar que no había un mandato constitucional expreso al Congreso de Michoacán, por lo que no existía la omisión legislativa absoluta que se le reclamaba. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, al acreditarse la omisión legislativa absoluta por parte del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo de desplegar sus atribuciones para cumplir con los estándares internacionales en materia de protección a las víctimas de desaparición que les permita obtener la declaración especial de ausencia, debe aplicarse de forma directa la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

Justificación: Lo anterior, toda vez que existe: a) un mandato constitucional preciso y claro que obliga al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo a armonizar y legislar sobre la materia en estudio y, b) un mandato impuesto por el parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia, que la responsable ha incumplido –inconveniencia por omisión legislativa–. Así, de conformidad con el artículo noveno transitorio de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en aquellas Entidades Federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el



Capítulo Tercero del Título Cuarto de esta ley, dentro del plazo de ciento ochenta días, resultarán aplicables las disposiciones del referido Capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable.

1a./J. 176/2023 (11a.)

Amparo en revisión 439/2023. 6 de septiembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 176/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

OMISIÓN LEGISLATIVA DE CUMPLIR CON OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN UNA DISPOSICIÓN CONVENCIONAL O INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. ES RECLAMABLE EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.

Hechos: Varias personas físicas, en su calidad de víctimas indirectas y representantes de una víctima directa del delito de desaparición cometida por particular, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de quien reclamaron la omisión legislativa absoluta de armonizar y expedir la ley en materia de Declaración Especial de Ausencia para dicha entidad. El Juez de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio, al considerar que no había un mandato constitucional expreso al Congreso de Michoacán, por lo que no existía la omisión legislativa absoluta que se le reclamaba. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la omisión legislativa de cumplir con obligaciones



establecidas en una disposición convencional o internacional en materia de derechos humanos es reclamable en el juicio de amparo indirecto.

Justificación: Ello, en virtud de que, tal como lo establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda actuación estatal –ya sea administrativa, legislativa y/o judicial– debe ser acorde al bloque de constitucionalidad y, además, enfocarse en promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; por lo que, la omisión de una autoridad legislativa de actuar conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos configura también una violación a éstos y ello puede ser reclamado a través del juicio de amparo indirecto, en atención a lo previsto en los artículos 103 constitucional y 1o. de la Ley de Amparo.

1a./J. 171/2023 (11a.)

Amparo en revisión 439/2023. 6 de septiembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 171/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

OMISIÓN LEGISLATIVA DE CUMPLIR CON OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN UNA DISPOSICIÓN CONVENCIONAL O INTERNACIONAL. ES POSIBLE QUE SE CONFIGURE DESDE UN MANDATO INDIRECTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.

Hechos: Varias personas físicas, en su calidad de víctimas indirectas y representantes de una víctima directa del delito de desaparición cometida



por particular, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de quien reclamaron la omisión legislativa absoluta de armonizar y expedir la ley en materia de Declaración Especial de Ausencia para dicha entidad. El Juez de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio, al considerar que no había un mandato constitucional expreso al Congreso de Michoacán, por lo que no existía la omisión legislativa absoluta que se le reclamaba. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que si bien es posible que en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se enuncie de forma literal un mandato que ordene la adecuación de determinados ordenamientos jurídicos, como pudieran ser los correspondientes al ámbito estatal, también lo es que ésta debe leerse e interpretarse de forma armónica y desde un correcto entendimiento de la naturaleza de las leyes generales en nuestro sistema jurídico, a fin de desprender la existencia de un mandato constitucional preciso y claro a efecto de que las legislaturas de los Estados emitan y armonicen su legislación.

Justificación: Acorde a lo dispuesto por los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 11 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; I, inciso d), de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y 24, numeral 6, de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, las obligaciones convencionales del Estado Mexicano en esta materia radican en adoptar las medidas legislativas que resulten necesarias para garantizar el reconocimiento, protección y ejercicio pleno de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición; establecer las disposiciones legales que resulten apropiadas para regular la situación jurídica de las personas desaparecidas y sus allegados en los ámbitos de derecho de familia, derecho de propiedad y cuestiones patrimoniales, así como derecho del trabajo y seguridad social; y garantizar a las víctimas de desaparición el acceso sin restricción a los procedimientos que permitan salvaguardar sus derechos. Situación la cual va dirigida tanto a las autoridades mexicanas federales como a las locales.

1a./J. 175/2023 (11a.)



Amparo en revisión 439/2023. 6 de septiembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 175/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

OMISIÓN LEGISLATIVA DE CUMPLIR CON OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN UNA DISPOSICIÓN CONVENCIONAL O INTERNACIONAL. SE CONFIGURA CUANDO EXISTA UN MANDATO CONSTITUCIONAL DERIVADO DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES ADQUIRIDOS POR EL ESTADO MEXICANO QUE OBLIGUEN A LOS PODERES DEL ESTADO MEXICANO A ADECUAR SU NORMATIVA INTERNA.

Hechos: Varias personas físicas, en su calidad de víctimas indirectas y representantes de una víctima directa del delito de desaparición cometida por particular, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de quien reclamaron la omisión legislativa absoluta de armonizar y expedir la ley en materia de Declaración Especial de Ausencia para dicha entidad. El Juez de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio, al considerar que no había un mandato constitucional expreso al Congreso de Michoacán, por lo que no existía la omisión legislativa absoluta que se le reclamaba. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que una omisión legislativa propiamente dicha también se actualiza cuando exista un mandato constitucional –derivado de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado Mexicano al suscribir tratados internacionales en materia de derechos humanos– que obligue a los Poderes del Estado a adecuar su régimen normativo de conformidad



con esos estándares internacionales y dicha obligación haya sido total o parcialmente incumplida.

Justificación: La obligación derivada del artículo 1o. constitucional y de los tratados internacionales implica la promoción de los derechos humanos protegidos a nivel internacional a través de la emisión de leyes. Así, la falta de una ley implica la violación a la obligación de adoptar medidas cuando la legislación es indispensable, esto es, una ausencia normativa se convierte en omisión ante la existencia de la obligación de legislar.

1a./J. 172/2023 (11a.)

Amparo en revisión 439/2023. 6 de septiembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 172/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE PERSONAS DESAPARECIDAS Y DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA. SE ACTUALIZA CUANDO EL ESTADO MEXICANO INCUMPLE CON SUS DEBERES ADOPTADOS EN SEDE INTERNACIONAL, AL NO EMITIR LAS LEYES QUE REGULEN ESTA MATERIA.

Hechos: Varias personas físicas, en su calidad de víctimas indirectas y representantes de una víctima directa del delito de desaparición cometida por particular, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de quien reclamaron la omisión legislativa absoluta de armonizar y expedir la ley en materia de



Declaración Especial de Ausencia para dicha entidad. El Juez de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio, al considerar que no había un mandato constitucional expreso al Congreso de Michoacán, por lo que no existía la omisión legislativa absoluta que se le reclamaba. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las autoridades del Estado Mexicano incurren en omisiones legislativas cuando incumplen con sus deberes adoptados en sede internacional en materia de promoción, protección, defensa y garantía del parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia, al no emitir las leyes que regulen esta materia.

Justificación: La inconventionalidad por omisión legislativa se configura como violación auténtica a derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional, cuerpo normativo que goza de eficacia directa. Así, las autoridades del Estado Mexicano, dentro de sus competencias respectivas, incurren en una inconventionalidad por omisión legislativa cuando incumplen con sus obligaciones generales en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia; lo cual puede sintetizarse en no adoptar las medidas legislativas –tales como emitir o armonizar los cuerpos normativos– que resulten necesarias para garantizar a las víctimas (directas e indirectas) de desaparición de los derechos al reconocimiento y la protección de la personalidad jurídica, vida digna, integridad y libertad personal y acceso a la justicia.

1a./J. 174/2023 (11a.)

Amparo en revisión 439/2023. 6 de septiembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.



Tesis de jurisprudencia 174/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PERSONAS DESAPARECIDAS Y DECLARACIÓN ESPECIAL DE AUSENCIA. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO MEXICANO EN ESA MATERIA.

Hechos: Varias personas físicas, en su calidad de víctimas indirectas y representantes de una víctima directa del delito de desaparición cometida por particular, promovieron juicio de amparo indirecto en contra del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de quien reclamaron la omisión legislativa absoluta de armonizar y expedir la ley en materia de Declaración Especial de Ausencia para dicha entidad. El Juez de Distrito del conocimiento sobreseyó en el juicio, al considerar que no había un mandato constitucional expreso al Congreso de Michoacán, por lo que no existía la omisión legislativa absoluta que se le reclamaba. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las obligaciones generales del Estado Mexicano en materia de personas desaparecidas y Declaración Especial de Ausencia, derivadas de sede internacional son las siguientes: 1) adoptar todas las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos de las víctimas directas e indirectas de desaparición, en particular, el reconocimiento y la protección de la personalidad jurídica, la vida digna, la integridad y la libertad personal y el acceso a la justicia; 2) adoptar las medidas legislativas que garanticen el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las víctimas de desaparición; 3) establecer las disposiciones legales que resulten apropiadas para regular la situación jurídica de las personas desaparecidas y sus allegados en los ámbitos de derecho de familia, derecho de propiedad y cuestiones patrimoniales, derecho del trabajo y de seguridad social; 4) procurar los medios y condiciones jurídicas necesarias para que el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica pueda ser



ejercido de manera libre y plena por sus titulares; 5) garantizar el acceso sin restricción alguna a toda clase de procedimientos que permitan salvaguardar los derechos de las víctimas de desaparición; y 6) facilitar el desarrollo de una vida digna (tanto de la víctima directa como de las víctimas indirectas), lo cual incluye un proyecto de vida que exprese las aspiraciones y potencialidades de la persona.

Justificación: Los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales firmados y ratificados por el Estado Mexicano integran el parámetro de regularidad constitucional, el cual constituye el estándar de validez del resto de las normas jurídicas del país. Al respecto, cabe destacar que el parámetro se complementa con la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el contenido y alcance de los derechos debe definirse e interpretarse en el sentido que otorgue mayor protección a las personas. Así, el parámetro de regularidad constitucional lo integran la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1a./J. 173/2023 (11a.)

Amparo en revisión 439/2023. 6 de septiembre de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Pablo Francisco Muñoz Díaz.

Tesis de jurisprudencia 173/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de ocho de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2023 a las 10:21 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



PRECLUSIÓN PARA IMPUGNAR UNA NORMA GENERAL EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. NO SE ACTUALIZA SI SE OMITIÓ RECLAMARLA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PREVIAMENTE PROMOVIDO.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1221/2022. 12 DE JULIO DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: PATRICIA DEL ARENAL URUETA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El veinticinco de febrero de dos mil quince, ***** (o *****) fue detenido bajo la hipótesis de flagrancia por la comisión de delito contra la salud, por agentes de la policía ministerial quienes observaron que aproximadamente a las doce horas con cuarenta minutos, dicha persona y otras, viajaban a bordo de un vehículo en calles de la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México.

El vehículo detuvo su marcha y, a continuación, un sujeto se acercó a la puerta del copiloto para entregar lo que parecía un billete de \$***** (***** pesos 00/100 M.N.), el cual fue recibido por una de las personas a bordo, y quien a cambio entregó, al parecer, unos envoltorios. En este vehículo además se encontraron diversos estupefacientes, por lo que el señor ***** o ***** y otros fueron puestos a disposición del Ministerio Público.

El veintiséis de septiembre de dos mil quince, antes de que él rindiera su declaración preparatoria, se pusieron a su alcance las constancias que integraron la averiguación previa ***** y sus acumuladas (mediante acuerdo ministerial de veintiséis de febrero del mismo año), relacionadas con los delitos de delincuencia organizada y secuestro.

Entre dichas averiguaciones previas obraba la ***** relativa al secuestro de la víctima "A".



Al respecto, de acuerdo con lo expuesto por el Tribunal Colegiado, en el caso se tuvo por probado que el veintiséis de mayo de dos mil catorce, a las diecisiete horas con cuarenta minutos, en el Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, ***** y otros sujetos, de manera conjunta, privaron de la libertad a la víctima identificada como "A", a quien trasladaron en una camioneta hasta una casa de seguridad, donde la retuvieron hasta el tres de junio del mismo año, con el fin de obtener un lucro económico con su rescate.

El Tribunal Colegiado sostuvo que para tener por probados dichos hechos, el tribunal responsable acertadamente destacó, entre otros medios de prueba, la declaración de la víctima directa "A", el reconocimiento que ésta hizo del señor ***** a través de diligencia de confronta en cámara de Gesell, las declaraciones de la madre, el padre y la hermana de la víctima directa, la diligencia de confronta en la que el padre de la víctima reconoció al señor ***** , los partes informativos emitidos por agentes de policía de investigación, copias certificadas de diversos estados de cuenta a nombre de la víctima directa y del señor ***** , escrito del apoderado de una compañía telefónica en el que informó sobre diversas llamadas entre dos números telefónicos y las personas que estaban registradas con dichos números, así como un dictamen en materia de contabilidad emitido por peritos oficiales adscritos a la ahora Fiscalía General de la República.

Con la copia certificada del estado de cuenta ***** de la institución bancaria ***** , a nombre de ***** , el tribunal responsable –acertadamente, según el Tribunal Colegiado– tuvo por acreditado el elemento subjetivo del delito (dolo). En específico, acreditó que el señor ***** intervino con conciencia de que se privó de la libertad a la víctima "A", con la finalidad de obtener un rescate, pues así se advertía del hecho de que se realizó una transferencia electrónica a su cuenta bancaria por la cantidad de \$***** (***** pesos 00/100 M.N.) desde la cuenta de la víctima, a través de los dispositivos electrónicos de ésta, mientras se hallaba cautiva.

Además, con dicho estado de cuenta se corroboró que el señor ***** dispuso del numerario depositado a su cuenta como producto del secuestro, entre los días veintisiete y veintiocho de mayo de dos mil catorce.



Desde el juicio de amparo, el recurrente señala que el artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente al momento de los hechos, es inconstitucional al no prever que la información bancaria solicitada por la autoridad ministerial en el marco de una investigación deba estar precedida de autorización judicial.

| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|-------|---|--|-------|
| I. | COMPETENCIA | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 5 |
| II. | OPORTUNIDAD | El recurso es oportuno. | 5-6 |
| III. | LEGITIMACIÓN | La parte recurrente cuenta con legitimación. | 6 |
| IV. | ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER | Se hace referencia a los conceptos de violación del quejoso, a las consideraciones de la sentencia recurrida y a los agravios esgrimidos por el recurrente. | 6-19 |
| V. | ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO | El recurso de revisión es procedente. | 19-33 |
| VI. | ESTUDIO DE FONDO | Se realiza el análisis del argumento mediante el cual se hace valer una injustificada omisión de estudio respecto a la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente al momento de los hechos (2014). Posteriormente, se realiza el examen de regularidad constitucional de la norma impugnada. | 33-57 |
| VII. | EFFECTOS | Una vez declarada la inconstitucionalidad del artículo impugnado, para esta Primera Sala resulta evidente que la información bancaria obtenida en términos de éste constituye una prueba ilícita. Por tanto, en atención al derecho a no ser juzgado a partir de pruebas ilícitas, lo conducente es su exclusión del acervo probatorio. | 57-58 |
| VIII. | DECISIÓN | Al resultar fundados los argumentos del recurrente respecto a la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, en su texto correspondiente a la reforma de diez de enero de dos mil catorce, lo procedente | 58 |



| | | |
|--|--|--|
| | <p>es revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento, para que dicte una nueva sentencia en la que dé cumplimiento a los efectos precisados en el punto anterior de este fallo.</p> <p>Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:</p> <p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—Devuélvanse los autos relativos al Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, para los efectos precisados en esta ejecutoria.</p> | |
|--|--|--|

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **doce de julio de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 1221/2022, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del veinte de enero de dos mil veintidós por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo 13/2021.

El problema que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, en su texto resultante de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de diez de enero de dos mil catorce.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos.**¹ El veinticinco de febrero de dos mil quince, ***** (o *****) fue detenido bajo la hipótesis de flagrancia por la comisión de delito

¹ Hechos que se desprenden de las sentencias del amparo directo 13/2021 y del amparo en revisión 240/2017, ambos del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.



contra la salud, por agentes de la policía ministerial quienes observaron que aproximadamente a las doce horas con cuarenta minutos, dicha persona y otras, viajaban a bordo de un vehículo en calles de la alcaldía Iztapalapa de la Ciudad de México.

2. El vehículo detuvo su marcha y, a continuación, un sujeto se acercó a la puerta del copiloto para entregar lo que parecía un billete de \$***** (***** pesos 00/100 M.N.), el cual fue recibido por una de las personas a bordo, y quien a cambio entregó, al parecer, unos envoltorios. En este vehículo además se encontraron diversos estupefacientes, por lo que el señor ***** o ***** y otros fueron puestos a disposición del Ministerio Público.

3. El veintiséis de septiembre de dos mil quince, antes de que él rindiera su declaración preparatoria, se pusieron a su alcance las constancias que integraron la averiguación previa ***** y sus acumuladas (mediante acuerdo ministerial de veintiséis de febrero del mismo año), relacionadas con los delitos de delincuencia organizada y secuestro.

4. Entre dichas averiguaciones previas obraba la ***** relativa al secuestro de la víctima "A".

5. Al respecto, de acuerdo con lo expuesto por el Tribunal Colegiado, en el caso se tuvo por probado que el veintiséis de mayo de dos mil catorce, a las diecisiete horas con cuarenta minutos, en el Municipio de Atizapán de Zaragoza, Estado de México, ***** y otros sujetos, de manera conjunta, privaron de la libertad a la víctima identificada como "A", a quien trasladaron en una camioneta hasta una casa de seguridad, donde la retuvieron hasta el tres de junio del mismo año, con el fin de obtener un lucro económico con su rescate.

La última ha sido obtenida electrónicamente mediante el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE), misma que se invoca como hecho notorio en términos de la jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), de rubro: "HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, página 10, con número de registro digital: 2017123.



6. El Tribunal Colegiado sostuvo que para tener por probados dichos hechos, el tribunal responsable acertadamente destacó, entre otros medios de prueba, la declaración de la víctima directa "A", el reconocimiento que ésta hizo del señor ***** a través de diligencia de confronta en cámara de Gesell, las declaraciones de la madre, el padre y la hermana de la víctima directa, la diligencia de confronta en la que el padre de la víctima reconoció al señor ***** , los partes informativos emitidos por agentes de policía de investigación, copias certificadas de diversos estados de cuenta a nombre de la víctima directa y del señor ***** , escrito del apoderado de una compañía telefónica en el que informó sobre diversas llamadas entre dos números telefónicos y las personas que estaban registradas con dichos números, así como un dictamen en materia de contabilidad emitido por peritos oficiales adscritas a la ahora Fiscalía General de la República.

7. Con la copia certificada del estado de cuenta ***** de la institución bancaria ***** , a nombre de ***** , el tribunal responsable –acertadamente, según el Tribunal Colegiado– tuvo por acreditado el elemento subjetivo del delito (dolo). En específico, acreditó que el señor ***** intervino con conciencia de que se privó de la libertad a la víctima "A", con la finalidad de obtener un rescate, pues así se advertía del hecho de que se realizó una transferencia electrónica a su cuenta bancaria por la cantidad de \$***** (***** pesos 00/100 M.N.) desde la cuenta de la víctima, a través de los dispositivos electrónicos de ésta, mientras se hallaba cautiva.

8. Además, con dicho estado de cuenta se corroboró que el señor ***** dispuso del numerario depositado a su cuenta como producto del secuestro, entre los días veintisiete y veintiocho de mayo de dos mil catorce.

9. Causa penal *** y su acumulada ***** (ahora *****).**² Mediante sentencia de treinta de septiembre de dos mil diecinueve, el entonces Juzgado Decimotercero de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México determinó que ***** y/o ***** y ***** eran penalmente

² Ante la extinción del Juzgado Decimotercero de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México el asunto fue radicado en el Juzgado Séptimo de Distrito de Procesos Penales Federales de la Ciudad de México bajo el número de expediente *****.



responsables de la comisión del delito contra la salud, en la modalidad de posesión con fines de comercialización (venta) de los estupefacientes denominados cannabis sativa I. y clorhidrato de cocaína.

10. Adicionalmente, declaró penalmente responsables a ***** y/o ***** , ***** y ***** de la comisión de los delitos de secuestro –cometido en agravio de la víctima "A"– y de delincuencia organizada.

11. En consecuencia, ***** y/o ***** fue condenado, entre otras, a la pena de treinta y dos años de prisión.

12. **Toca de apelación** *****. Inconformes con el fallo, el Ministerio Público Federal, las personas sentenciadas (a través de sus respectivos defensores particulares) y la asesora jurídica de las víctimas directas interpusieron recursos de apelación.

13. El Cuarto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito a quien correspondió conocer de los recursos de apelación dictó sentencia el veinticinco de mayo de dos mil veinte.

14. En dicha resolución, el Tribunal Unitario modificó la sentencia combatida para el efecto de precisar la fecha desde la cual, en el caso de uno de los sentenciados, debía descontarse el tiempo de prisión preventiva a la pena privativa de libertad. Por lo demás, confirmó la sentencia recurrida.

15. **Demanda de amparo directo.** En contra de la sentencia dictada en el toca de apelación ***** , ***** o ***** (en adelante también "el quejoso") promovió demanda de amparo directo.

16. **Sentencia del Tribunal Colegiado (juicio de amparo directo 13/2021).** Mediante sentencia de veinte de enero de dos mil veintidós, el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito negó la protección constitucional solicitada.

17. **Recurso de revisión.** Por escrito presentado vía electrónica el veintiuno de febrero de dos mil veintidós a través del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes, el autorizado del quejoso interpuso recurso de revisión.



18. **Trámite ante esta Suprema Corte.** En acuerdo de doce de abril de dos mil veintidós el otrora Ministro presidente admitió el recurso de revisión y ordenó su registro con el número 1221/2022. En ese proveído también se turnó el expediente para su estudio al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. El diecisiete de mayo de dos mil veintidós, la entonces presidenta de esta Primera Sala determinó el avocamiento de ésta al conocimiento del asunto y ordenó enviar los autos al Ministro ponente, a fin de que elaborara el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

19. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo, y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 1/2023 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Lo anterior, ya que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo de naturaleza penal, competencia de la Primera Sala, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

20. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada a la parte quejosa el tres de marzo de dos mil veintidós, por lo que dicha notificación surtió efectos al día siguiente, es decir, el cuatro del mismo mes y año. Por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del siete al dieciocho de marzo de dos mil veintidós. Deben descontarse los días cinco, seis, doce y trece de marzo por ser sábados y domingos, e inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.

21. Por tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó ante el Tribunal Colegiado del conocimiento el veintiuno de febrero de dos mil veintidós, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.

22. No pasa desapercibido que el recurso fue interpuesto con anterioridad a que comenzara a correr el plazo para su presentación; sin embargo, esta



circunstancia no tiene como consecuencia que el medio impugnativo se considere extemporáneo.³

III. LEGITIMACIÓN

23. Esta Suprema Corte considera que ***** , autorizado en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo por el quejoso cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues está probado que dicho carácter se le reconoció en el juicio de amparo directo 13/2021.⁴

IV. ELEMENTOS NECESARIOS PARA RESOLVER

24. Para estar en condiciones de determinar la procedencia y, en su caso, dar respuesta a la materia del presente recurso de revisión, es imprescindible hacer referencia a los conceptos de violación del quejoso, a las consideraciones de la sentencia recurrida y a los agravios esgrimidos por el recurrente.

25. **Demanda de amparo.** El quejoso hizo valer los conceptos de violación que se sintetizan a continuación:

• **Primero. Ausencia de desahogo de ampliación de declaración de la víctima "A" y, en consecuencia, la falta de celebración de careos procesales y constitucionales dentro de la fase de instrucción.**

³ Esta Primera Sala ha sostenido este criterio en la jurisprudencia 1a./J. 41/2015 (10a.), tratándose de la interposición de recursos de reclamación; las razones ahí sostenidas también resultan aplicables en el caso del recurso de revisión. El rubro de esta tesis es: "RECURSO DE RECLAMACIÓN. SU INTERPOSICIÓN NO ES EXTEMPORÁNEA SI SE REALIZA ANTES DE QUE INICIE EL PLAZO PARA HACERLO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo I, página 569, con número de registro digital: 2009408.

Además, esta Primera Sala comparte el criterio de la Segunda Sala contenido en la jurisprudencia 2a./J. 16/2016 (10a.), de rubro: "RECURSO DE REVISIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. SU INTERPOSICIÓN RESULTA OPORTUNA AUN CUANDO OCURRA ANTES DE QUE INICIE EL CÓMPUTO DEL PLAZO RESPECTIVO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, página 729, con número de registro digital: 2011123.

⁴ Así consta en el acuerdo de admisión de la demanda dictado el treinta de marzo de dos mil veintiuno en los autos del amparo directo 13/2021. De igual manera, en el acuerdo de veintidós de febrero de dos mil veintidós mediante el cual el Tribunal Colegiado tuvo por presentados escritos de interposición de recurso de revisión y se reservó acordar sobre dicha interposición, reconoció la calidad de autorizado del quejoso a *****.



- El juzgado que conoció de la causa penal vulneró su derecho de defensa y el debido proceso (especialmente el principio de igualdad procesal) pues, pese a que había señalado fecha y hora para el desahogo de diversos interrogatorios, confrontaciones y ampliaciones de declaraciones, en las que participaría la víctima "A", posteriormente, determinó la imposibilidad material para su intervención en dichas diligencias.

- Esta actuación del juzgado resulta parcial, arbitraria y sin sustento legal, pues no se le dio vista a la defensa para manifestar lo que a su interés conviniera, teniendo como consecuencia una sentencia condenatoria sin la debida carga y sustento probatorio.

- La decisión del juzgado derivó de una solicitud de la asesora de la víctima basada en una nota informativa de un psicólogo que señaló que la víctima no se encontraba en condiciones de ofrecer testimonial ante la autoridad. Sin embargo, el juzgado no sustentó suficientemente su determinación, pues ni siquiera relacionó o mencionó la nota informativa del psicólogo.

- Al declarar la imposibilidad material para la intervención de la víctima no se respetó el derecho a interrogar testigos de cargo. Aunado a ello, si un testigo de cargo es declarado "ausente", su declaración no debe ser tomada en cuenta al dictar la sentencia.

- No es válido argumentar que una mayor protección de los derechos humanos de una parte en el proceso penal –así sean los derechos de la víctima– permite quebrantar los derechos fundamentales del procesado.

- El quejoso consideró que, de acuerdo con la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el hecho de que no se le permita al acusado someter a los principios de inmediación y contradicción una declaración rendida en su contra vulnera el derecho a interrogar a los testigos de cargo.

• **Segundo. Vulneración al debido proceso y defensa adecuada al consignar al quejoso junto con diversas averiguaciones previas acumuladas sin que éste contara con conocimiento previo de ellas. Omisión del Ministerio Público de citar o hacer comparecer al quejoso para declarar dentro de las diversas averiguaciones previas relacionadas**



- En el pliego de consignación relativo a su detención por el ilícito contra la salud en la modalidad de posesión de narcótico con fines de venta, el Ministerio Público incorporó indagatorias por los delitos de delincuencia organizada y secuestro, sin que esto se hiciera de su conocimiento y así poder estar en aptitud de defenderse previo a su consignación.

- El quejoso no fue citado a declarar respecto de los hechos que se le imputaron dentro de las averiguaciones previas que fueron consignadas sin detenido. Por tanto, no se garantizó la legitimidad y eficacia de la acción penal.

- Por tal motivo, no contó con los medios adecuados y el tiempo suficiente para preparar su estrategia.

• Tercero. Transgresión al derecho a la defensa adecuada debido a que un defensor patrocinó al quejoso y a sus coinculpados pese a existir incompatibilidad de intereses entre ellos

- El quejoso no tuvo libertad de escoger a su defensor. En la causa penal obra, en primer término, la declaración ministerial de ***** y, posteriormente, la constancia de llamada telefónica. Por tanto, no estuvo en condiciones de elegir a su defensor previamente a declarar.

- El Ministerio Público actuó con dolo a efecto de designar al defensor público.

- El quejoso no gozó de tiempo razonable para entrevistarse con su defensor y que éste le explicara a detalle sus derechos y los alcances o consecuencias legales de dichas diligencias.

- En la sede ministerial existía una patente incompatibilidad de intereses entre los coinculpados al haberseles designado el mismo defensor público. Cada coinculpado debió ser asistido adecuadamente por un defensor en lo individual.

- Las manifestaciones de las personas detenidas revelaron la existencia de un conflicto de intereses. Además de sostener declaraciones contradictorias, uno de los coinculpados imputó al quejoso haber proporcionado la cuenta en la que fue depositada cierta cantidad de dinero por concepto de rescate.



- Nunca existió participación efectiva y activa por parte del defensor público. Además, éste nunca exhibió la cédula profesional con la que acreditara que es licenciado en derecho. De esta manera, no se cumple con el elemento formal del derecho a la defensa adecuada consistente en que el defensor acredite ser perito en derecho, pero tampoco con el material relativo a que actúe diligentemente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado.

• Cuarto. Ilicitud del estado de cuenta de la víctima "A"

- Resulta inverosímil que el padre de la víctima obtuviera información bancaria de su hija, al tratarse de un trámite personalísimo.

- De acuerdo con las constancias de la causa penal, no existió exigencia de algún depósito, transferencia electrónica o SPEI por el rescate de la víctima. De la lectura de los partes informativos se evidencia que la persona que perpetró el secuestro pidió el estado de cuenta para saber a quién se le había transferido dinero, lo que refleja que éste no conocía los movimientos efectuados por la víctima.

- Las personas que perpetraron el secuestro y las que retiraron el dinero mediante transferencias bancarias son distintas y no tienen relación con este delito, ya que entre ellas no existió un previo acuerdo o comunicación de partícipes, por tanto, no forma parte de la misma conducta. Esto es, en ningún momento se actualiza la figura de coautoría.

- Dado que los informes policiales que mencionan al quejoso no acreditan que la transferencia bancaria que recibió desde la computadora de la víctima forma parte de un rescate para su liberación, por lo que no puede utilizarse para tener por satisfecho uno de los elementos del cuerpo del delito (propósito de obtener rescate "para sí" a cambio de la liberación).

- Es cuestionable la forma en que el padre de la víctima obtuvo información bancaria confidencial de ésta, así como las razones que esgrimió la responsable para justificar dicho acto. A decir del quejoso, el tribunal de apelación partió de meras suposiciones tales como que "podría tratarse de una cuenta de la empresa familiar", "podrían [tener] acceso" y "podrían [ser] cotitulares", sin que dichas



circunstancias hubieran sido manifestadas por alguna de las víctimas directas o indirectas.

- También es inverosímil que para la ejecución de un secuestro se utilizaran medios electrónicos o alguno otro que permita la localización o seguimiento del autor o de los autores. De ahí que se reitera que no existe relación entre los secuestradores y quienes hicieron las transferencias electrónicas.

• Quinto. Ilegalidad de las diligencias de reconocimiento en cámara de Gesell. Indebida e inexacta valoración de pruebas

- Existieron diversas inconsistencias en las diligencias de reconocimiento en cámara de Gesell de veintiséis de febrero de dos mil quince, practicadas en sede ministerial federal, que resultan suficientes para tildarlas de ilegales. Éstas son:

- No obra soporte fotográfico ni videograbación de las diligencias, por lo que no existe certeza y seguridad jurídica de que se desarrollaron como se asentó en actas;

- La manifestación de que en la diligencia se presentaron personas "... con características similares tanto físicas, socioeconómicas y con vestimenta similar ..." no cumple las exigencias de ley, pues las personas presentadas eran diferentes entre sí y respecto del quejoso en todos los aspectos.

- Es inverosímil la circunstancia de que en cada diligencia de reconocimiento las personas investigadas estuvieron exactamente en el mismo lugar. Además, el quejoso no sabía lo que estaba pasando ni los derechos que le asistían en dicha diligencia.

- No se aportó media filiación del quejoso ni de las demás personas detenidas.

- En ninguna de las diligencias de reconocimiento se encuentra plasmada la firma de las personas ajenas a la investigación, únicamente obra la de los inculcados, por lo que existe la fuerte presunción de que los únicos intervinientes fueron personas que estaban detenidas en sede ministerial.



- En la diligencia de la víctima B falta la firma del testigo de asistencia.
- Aunque se señaló que a la cámara de Gesell ingresaron siete personas, en constancias obra información de que entraron ocho personas, lo que genera sospechas sobre el desarrollo de la diligencia.
- En otra de las diligencias de reconocimiento se asentó que se pusieron a la vista del compareciente a diez personas, lo cual es una situación poco clara e inconsistente que genera sospechas sobre el desarrollo de la diligencia.
- Las víctimas indirectas son testigos de oídas.
- Hubo inducción o aleccionamiento a las víctimas directas e indirectas por parte del Ministerio Público Federal.
- Los retratos hablados no guardan similitud con el quejoso ni con sus coinculpados.
- Todos los declarantes conocían el nombre del quejoso, pero no a la persona, por lo que se insiste en que hubo fuga de información.
- La naturaleza de la prueba de reconocimiento en cámara de Gesell es *sui generis*, por lo que no debe tenerse por válida cuando únicamente se conozca el nombre.
- Las manifestaciones de la víctima B presentan múltiples inconsistencias e irregularidades.
- Todas las personas intervinientes repetían exactamente las mismas frases en sus participaciones.
- Contrario a lo señalado en el acto reclamado, en ninguna parte de la diligencia se aprecia que el secretario hubiera hecho constar que la reja obstruía la visibilidad, por el contrario, éste certificó que la visibilidad era clara y plena y que se escuchaba perfectamente. Por tanto, las autoridades responsables valoraron indebidamente la diligencia en la que la víctima B señaló a persona diversa cuando le pidieron que reconociera al quejoso y aludió que la reja le obstruía la visión.



- La responsable valoró inexacta e incorrectamente los dictámenes de criminalística de campo suscrito por la perita ***** y de criminalística ofertado por la defensa a cargo de *****.

- Con el último de los dictámenes referidos se acredita que una vez que el quejoso fue detenido no fue puesto a disposición de la autoridad ministerial de forma inmediata.

- El tiempo estimado del recorrido que supuestamente realizaron los policías aprehensores fue de dos horas con diez minutos, mientras que, en el recorrido realizado por el perito mediante una herramienta satelital, el tiempo aproximado fue de cuarenta y ocho minutos a una hora. No se tiene registro del motivo de la dilación de los policías o del lugar donde se encontraron en esa diferencia de tiempo.

- Por lo anterior, el quejoso fue sometido a una detención ilegal durante la cual, además, los policías aprehensores le infligieron golpes en el cuerpo, asfixia y descargas eléctricas en los testículos con el objeto de amenazarlo y coaccionarlo para obtener una confesión respecto de ciertos hechos ilícitos.

- La responsable hace una inexacta e incorrecta valoración del dictamen psicológico especializado para casos de tortura y/o maltrato, en el que se concluyó que el quejoso cumplía los criterios para diagnosticar un trastorno de estrés postraumático ocasionado por haber padecido tortura psicológica al momento de su detención.

- La responsable hizo una indebida valoración de la pericial en medicina forense y mecánica de lesiones ofertada por la defensa, en la que se determinó que el quejoso presentó secuelas de lesiones traumáticas relacionadas con hechos de tortura.

- La responsable también realizó una incorrecta valoración de diversas testimoniales, documentales y de una inspección ocular que acreditaban que el quejoso no se encontraba en la Ciudad de México al momento de los hechos que se le imputaron.

• **Sexto. Violación al principio de seguridad jurídica en su vertiente de exacta aplicación de la ley penal en relación con el principio de presunción de inocencia**



- Los medios probatorios desahogados son insuficientes para tener por acreditada plenamente y sin lugar a duda razonable la conducta delictiva de privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro. En el caso no se reunieron los extremos legales del tipo penal correspondiente.

- En las solicitudes y/o requerimientos que realizó el Ministerio Público Federal a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) el quejoso fue caracterizado como "relacionado". Esta figura de "relacionado" no está reconocida en el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito. El quejoso sostiene que al momento de las solicitudes él no se encontraba señalado como indiciado o probable responsable dentro de la averiguación previa, por lo que la CNBV estaba imposibilitada para atender la petición ministerial y proporcionar información.

- Al proporcionar el estado financiero se vulneró el secreto bancario en perjuicio del quejoso, pues éste se obtuvo sin control judicial previo y la petición fue hecha bajo la figura no reconocida de "relacionado".

- La permisión otorgada por el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, a la autoridad ministerial federal es inconstitucional, pues la información bancaria no forma parte de la extensión de facultades de irrupción en la vida privada prevista en el artículo 16 de la Constitución Federal. Tampoco se encuentra otorgada como parte de la facultad de investigación de delitos prevista en el artículo 21 constitucional.

• Séptimo. Juicio injusto

- El quejoso formula una reiteración de las violaciones a derechos fundamentales que, a su parecer, se actualizaron en el caso y que fueron descritas a lo largo de su demanda. A saber: ilegalidad de la detención, tortura, violación al derecho a ser informado inmediatamente de los motivos de la detención, violación al derecho de defensa adecuada respecto de averiguaciones previas diversas, violación al derecho a una defensa adecuada por asignación de defensor público común para todos los coimputados, falta de equidad procesal, inconsistencias entre los partes informativos y las comparecencias desahogadas, ausencia de desahogo de ampliación de declaración y celebración de careos con la víctima.



26. **Sentencia de amparo.** En su resolución, el Tribunal Colegiado del conocimiento declaró, por una parte, inoperantes e infundados los conceptos de violación y, por otra parte, fundados pero insuficientes para conceder el amparo.

27. A continuación, reseñamos el análisis efectuado por el Tribunal Colegiado de acuerdo con los acápites en que éste desarrolló su estudio.

I. Análisis de las formalidades del procedimiento, exacta aplicación de la ley en materia penal y debida fundamentación y motivación del acto reclamado

- En primer término, el Tribunal Colegiado recordó que era un hecho notorio que el treinta de abril de dos mil dieciocho dictó sentencia en el amparo en revisión 240/2017, promovido por ***** en contra de la resolución que confirmó el auto de formal prisión dictado por el Juzgado Decimotercero de Distrito de Procesos Penales Federales en la Ciudad de México, en la causa penal *****.

- Por lo anterior, declaró infundados los conceptos de violación relativos a la comisión de violaciones procesales en fase de averiguación previa. A su juicio, dichos temas ya habían sido analizados en dicha ocasión y, por ende, habían adquirido la calidad de cosa juzgada.

- A decir del Tribunal Colegiado, al resolver ese medio de impugnación se pronunció de manera expresa sobre el derecho de defensa del quejoso, en el sentido de que sí fue informado del conjunto de prerrogativas que le asistían en fase ministerial, así como de los hechos que se le atribuían y las personas que depusieron en su contra.

- Sostuvo que, de igual forma, calificó la valoración probatoria efectuada por el Tribunal Unitario, entre otras, respecto de las declaraciones ministeriales de la víctima "A" y de sus progenitores (víctimas indirectas), así como del reconocimiento que del quejoso hicieron a través de la diligencia de confronta practicada en sede ministerial.

- El Tribunal Colegiado concluyó que, si bien, al resolver el recurso de revisión no emitió un pronunciamiento puntual por cada uno de los temas ahora



planteados en los conceptos de violación, se debe entender que son tópicos inmersos en el análisis de las formalidades esenciales del procedimiento en fase de averiguación previa y preinstrucción, por lo que no advertía motivo alguno para conceder la protección constitucional solicitada.

- En apoyo de estas consideraciones el Tribunal Colegiado citó la jurisprudencia 1a./J. 45/2013 (10a.) y la tesis 1a. LXVI/2017 (10a.), de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "VIOLACIONES COMETIDAS EN LA DETENCIÓN DEL INculpADO CON MOTIVO DE LA EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (FLAGRANCIA O CASO URGENTE). ES FACTIBLE SU ANÁLISIS EN AMPARO DIRECTO CUANDO NO HAYAN SIDO ANALIZADAS PREVIAMENTE EN AMPARO INDIRECTO." y "COSA JUZGADA EN EL JUICIO DE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN DIRIGIDOS A COMBATIRLA.", respectivamente.

- Por otro lado, en cuanto a las formalidades del debido proceso, relativas a la fase de instrucción y posteriores, el Tribunal Colegiado concluyó que éstas fueron transgredidas por el juzgado de primera instancia, ya que no respetó el derecho de defensa que asistía al quejoso al impedir que se desahogara la ampliación de la declaración de la víctima, ofrecida por éste como prueba.

- El Tribunal Colegiado advirtió que el quejoso no tuvo la posibilidad de confrontar la declaración que en averiguación previa rindió la víctima "A", lo que vulneró su derecho de defensa y que, con su determinación, el Tribunal Unitario no observó que esta Primera Sala ha sostenido que el derecho fundamental a no declarar previsto en el artículo 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal no es extensivo a la víctima. De esta manera, calificó como fundado pero insuficiente el concepto de violación.

- El tribunal de amparo resaltó que la transgresión advertida no trascendió al resultado del fallo pues, aunque resultaba una prueba relevante para constatar la participación del quejoso como coautor del delito de secuestro, lo cierto era que existían diversas pruebas desahogadas que corroboraban su intervención en el delito. A juicio del Tribunal Colegiado la ampliación de la declaración de la víctima resultaba prescindible.



- De otro lado, el Tribunal Colegiado sostuvo que el resto de las formalidades esenciales del proceso fueron respetadas en favor del quejoso. Con la salvedad mencionada, le fueron recibidas las pruebas que ofreció, fue juzgado con base en la acusación formulada en su contra y los datos que se recabaron a lo largo del procedimiento, ante y por una autoridad judicial previamente establecida.

- Asimismo, para el Tribunal Colegiado, el Tribunal Unitario verificó que la sentencia recurrida ante él se hubiera emitido aplicando la ley penal y procesal correspondientes, que las pruebas se hubieran valorado correctamente y que la resolución estuviera debidamente fundada y motivada. Tampoco inobservó el principio de exacta aplicación de la ley penal y la aplicación de las penas no fue arbitraria.

II. Análisis de la constitucionalidad en la acreditación del delito contra la salud, en la modalidad de posesión con fines de comercialización y la plena responsabilidad penal del quejoso en su comisión

- En este apartado el Tribunal Colegiado estimó que el Tribunal Unitario, adecuadamente, tuvo por corroborada la plena responsabilidad penal del quejoso, como coautor, en la comisión del delito contra la salud, en la modalidad de posesión con fines de comercialización, de los estupefacientes denominados cannabis sativa L., y clorhidrato de cocaína.

- Por otro lado, el Tribunal Colegiado concluyó que el Unitario también estuvo en lo correcto al demeritar la versión de inculpabilidad del quejoso y las pruebas de descargo que ofreció.

III. Análisis de la constitucionalidad en la acreditación del delito de secuestro agravado y la plena responsabilidad penal del quejoso en su comisión

- El Tribunal Colegiado también estimó acertado que con el material probatorio obrante la responsable tuviera por acreditados los elementos típicos del delito de secuestro agravado, así como la plena responsabilidad del quejoso en su comisión.

- Entre las pruebas que analizó el Tribunal Unitario, el Tribunal Colegiado destacó el estado de cuenta bancario del quejoso, relativo al periodo en el que



se privó de la libertad a la víctima "A", con el que se corroboró que él dispuso del dinero que le fue depositado a su cuenta como producto del secuestro, entre los días veintisiete y veintiocho de mayo de dos mil catorce.

- El Tribunal Colegiado también resaltó que, si bien, no se acreditó más allá de toda duda razonable que el quejoso hubiera privado de la libertad de forma material a la víctima "A", sí se comprobó su intervención como la persona que durante el cautiverio recibió parte del numerario obtenido con motivo de su privación de libertad, además de que era posible presumir que fue él quien, en un primer momento, generó el acercamiento con la víctima, pues era él quien conocía al padre de ésta. Asimismo, consideró que adecuadamente se tuvieron por acreditadas las agravantes del delito.

- En otro aspecto, el Tribunal Colegiado señaló que el concepto de violación en el que el quejoso planteó la inconstitucionalidad del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, resultaba inoperante.

- A decir del tribunal de amparo, dado que dicho artículo fue aplicado dentro de la secuela procedimental, durante la fase de averiguación previa y posteriormente el hoy quejoso promovió juicio de amparo indirecto contra la determinación que confirmó el auto de formal prisión dictado en su contra, el derecho de cuestionar la regularidad constitucional de dicha norma precluyó en su perjuicio.

- El Tribunal Colegiado apoyó su conclusión en la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "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.". Incluso, recordó, la licitud del estado de cuenta bancario a nombre del quejoso constituye cosa juzgada.

- De igual manera, el Tribunal Colegiado declaró inoperante el motivo de agravio consistente en que no debió valorarse el estado de cuenta bancario de la víctima "A", debido a que dicho medio de prueba también fue aportado durante la averiguación previa y valorado para la emisión del auto de formal prisión, por



lo que su licitud también constituye cosa juzgada. No obstante, reconoció que la valoración de dicha prueba efectuada por el Tribunal Unitario fue adecuada.

- También se estimó infundado el concepto de violación relativo a la indebida valoración del reconocimiento que del quejoso hizo la víctima "B" (padre de la víctima "A"), ante el Juez de la causa. A decir del Tribunal Colegiado, al margen del reconocimiento físico que pudo o no realizar dicho testigo, lo cierto es que la víctima "B" identificó al quejoso por nombre, incluso antes de que éste fuera detenido. Por tanto, el reconocimiento físico no era imprescindible.

- Por otro lado, el Tribunal Colegiado consideró que las pruebas desahogadas tendentes a dilucidar la existencia de actos de tortura no tenían un impacto procesal determinante para la acreditación del delito o la responsabilidad del quejoso ya que no se advierte medio de prueba alguno que hubiera sido obtenido a partir de los mismos y que lo incriminaran.

- Ante esta situación, el Tribunal Colegiado consideró que, en seguimiento de la doctrina de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo restaba el esclarecimiento de la comisión de actos de tortura como delito, por lo cual correspondía una investigación de carácter penal ajena a la litis del juicio de amparo. No obstante, destacó que de autos se advertía que el Juez de la causa dio vista al agente del Ministerio Público para su investigación.

- Por otra parte, el Tribunal Colegiado declaró infundados los conceptos de violación relacionados con las discrepancias o deficiencias que a juicio del quejoso ocurrieron en la investigación y pruebas de cargo. Para el tribunal de amparo esas deficiencias investigativas y pruebas se relacionaban con tópicos que no sustentaban la sentencia reclamada en cuanto al hecho delictivo o la responsabilidad penal del quejoso, sino que se vinculaban a cuestiones accesorias.

- En la misma tónica, determinó que eran infundados los planteamientos del quejoso respecto a la inverosimilitud o imposibilidad de que al ser encargado de ventas de una empresa chocolatera hubiera visitado a la víctima "B" para ofrecerle productos de su empresa. Tampoco resultaba imposible que, aunque el quejoso hubiera causado baja de dicha empresa desde dos mil trece, hubiera sido visto en una exposición del ramo chocolatero.



- El Tribunal Colegiado consideró que el Tribunal Unitario correctamente desestimó las hipótesis de descargo planteadas por la defensa del quejoso.

IV. Análisis de la constitucionalidad en la acreditación del delito de delincuencia organizada y la plena responsabilidad penal del quejoso en su comisión

- En este acápite el Tribunal Colegiado concluyó que el unitario acertadamente estimó acreditados los elementos de la descripción típica del delito de delincuencia organizada y la plena participación del quejoso en su comisión.

V. Estudio de las consecuencias jurídicas de la acreditación de los delitos, con relación a la responsabilidad penal del quejoso

- El Tribunal Colegiado corroboró la legalidad de las sanciones impuestas por los delitos atribuidos al quejoso. También estimó correcta la aplicación de las reglas del concurso real de delitos y la suma de las penas correspondientes a éstos.

- De igual manera consideró adecuado que la responsable descontara de la pena de prisión el tiempo que el sentenciado permaneció en prisión preventiva y los montos correspondientes a la condena de reparación del daño y del daño moral en favor de las víctimas.

- Asimismo, el Tribunal Colegiado determinó que era adecuada la negativa del tribunal de alzada a sustituir la pena de prisión y el beneficio de la condena condicional. Además, estimó apegada a derecho la amonestación del quejoso, la suspensión de sus derechos políticos y civiles, así como el decomiso de los narcóticos objeto del delito.

28. Recurso de revisión. El recurrente hace valer los motivos de inconformidad que a continuación se sintetizan.

Primero

- De manera general, cuestiona las calificativas que el Tribunal Colegiado otorgó a sus conceptos de violación. Aduce que el Tribunal Colegiado interpretó los derechos fundamentales contenidos en el artículo 20 constitucional de manera



restrictiva. Particularmente considera que esta interpretación restrictiva ocurrió en relación con el derecho de defensa en su vertiente de ofrecer pruebas y que éstas sean desahogadas en juicio, para finalmente ser juzgado con todo el acervo probatorio ofrecido.

- Expone que, aunque el Tribunal Colegiado advirtió que se violó en su perjuicio el derecho al debido proceso, pues no se le brindó la posibilidad de confrontar la declaración rendida por la víctima A, posteriormente concluyó que dicha prueba es prescindible para constatar la intervención del quejoso como coautor del delito.

- El recurrente aduce que en términos de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero y 20, apartado A, fracciones IV y V, de la Constitución Federal, el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento y del principio de legalidad imponen al juzgador de instancia asegurar y procurar en favor del inculpado, incluso de manera oficiosa, su garantía al derecho fundamental de defensa adecuada, tanto en sentido formal como material. Este derecho implica, precisamente, la obligación del juzgador de admitir y desahogar las pruebas que válidamente se hubieren ofrecido en favor del inculpado.

- Por lo anterior, sostiene el recurrente, debido a que durante la instrucción no se le permitió confrontar la declaración de la víctima A, se vulneró su derecho de defensa y se violó el artículo 20, apartado A, fracciones IV y V que disponen como derechos del procesado que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndole el tiempo necesario para tal efecto, a recibir auxilio para obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, así como a que se le caree en presencia del Juez.

- La negativa de desahogo de la citada prueba también conllevó la vulneración de los principios constitucionales de contradicción e inmediación.

Segundo

- El Tribunal Colegiado realizó una interpretación implícita y restrictiva del derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 constitucional, debido a que no estudió de manera completa e integral el caso y no atendió cada uno de los aspectos debatidos.



- El recurrente resalta que el Tribunal Colegiado sostuvo que resultaban inoperantes diversos conceptos de violación (identificados con los numerales 1 a 6 en la sentencia de amparo) tendentes a destacar la comisión de violación procesal en fase de averiguación previa y que esos tópicos tenían la calidad de cosa juzgada por haber sido analizados por dicho órgano jurisdiccional previamente.

- El recurrente sostiene que la falta de exhaustividad del Tribunal Colegiado es evidente cuando afirma en su sentencia que "*si bien ... no emitió un pronunciamiento puntual por cada uno de los temas ahora planteados en los conceptos de violación, se debe entender que son tópicos inmersos en el análisis de las formalidades esenciales del procedimiento en fase de averiguación previa y preinstrucción*".

- Finalmente, solicita que su demanda de amparo sea analizada íntegramente con base en el principio *pro homine* (sic).

V. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

29. Esta Suprema Corte considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, amerita un estudio de fondo. Para explicar esta conclusión, primero recordaremos cuáles son éstos y después analizaremos las particularidades del caso sometido a consideración.

30. En efecto, los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 81, fracción II, de la Ley de Amparo,⁵ establecen que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida

⁵ Con la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, los requisitos para la procedencia del amparo directo en revisión quedaron de la siguiente manera:

"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:

"...

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un



sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general, cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

31. Luego, para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente, es necesario que se cumplan los requisitos siguientes:

A. El Tribunal Colegiado resuelva sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones antes mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo.

B. El problema de constitucionalidad señalado en el inciso anterior, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

32. Al respecto, habiéndose surtido el requisito de constitucionalidad, se actualiza el diverso de interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta que

interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras. En contra del auto que deseche el recurso no procederá medio de impugnación alguno; ..."

Con las reformas a la Ley de Amparo publicadas el siete de junio de dos mil veintiuno, el artículo 81, fracción II, tiene la siguiente redacción:

"Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras."



aquella dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional. También cuando 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.

33. Esto es, serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan *ambas* características. Dicho con otras palabras, basta que en algún caso no esté satisfecha cualquiera de esas condiciones, o ambas, para que el recurso sea improcedente. Por lo tanto, la ausencia de cualquiera de esas propiedades es razón *suficiente* para desechar el recurso por improcedente.⁶

34. En el caso, el requisito de existencia de una cuestión constitucional se encuentra satisfecho. En su demanda de amparo, el quejoso planteó la inconstitucionalidad del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, al considerar que esta norma indebidamente permite al Ministerio Público Federal obtener información bancaria que forma parte de la vida privada de las personas y que dicha permisión no constituye una facultad de investigación que le sea constitucionalmente reconocida.

35. Al respecto, el Tribunal Colegiado que conoció de la impugnación consideró que no era posible analizar este punto porque, en el caso, se actualizaba una condición de preclusión. Concretamente, consideró que el planteamiento sobre la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito resultaba inoperante porque la norma fue aplicada dentro de la secuela procesal, específicamente durante la fase de averiguación previa; y, posteriormente, el hoy quejoso promovió juicio de amparo indirecto contra la determinación que confirmó el auto de formal prisión dictado en su contra, sin haberse inconformado con su contenido.

⁶ Estas consideraciones fueron sustentadas en el amparo directo en revisión 1126/2021, aprobado por esta Primera Sala en sesión de 18 de agosto de 2021, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



36. En sus agravios, el quejoso combate la declaratoria de inoperancia y considera que se actualiza una indebida omisión de estudio. Además, estima que esta decisión es atentatoria contra el derecho de acceso a la justicia, protegido por el artículo 17 constitucional.

37. Pues bien, esta Primera Sala estima que el conjunto de condiciones que hemos descrito sí exhibe la necesidad de determinar si, en efecto, se actualiza una injustificada omisión de estudio sobre la cuestión constitucional solicitada en la demanda de amparo. En el fondo, realizar este análisis nos permitirá determinar si es fundado el argumento por virtud del cual el quejoso combate la determinación que condujo al Tribunal Colegiado a considerar que se actualizaba la condición de preclusión y, por otro lado, podremos analizar la validez material de la norma reclamada.

38. Por otro lado, esta cuestión de constitucionalidad también satisface el requisito de interés excepcional.

39. Para justificar este pronunciamiento, cabe aclarar cuál es la porción normativa específica que debe ser analizada en el fondo. Esta precisión es importante porque, en su demanda, el quejoso cuestionó la constitucionalidad del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito de manera genérica. No obstante, el marco fáctico narrado por el propio recurrente y los antecedentes procesales reseñados en la sentencia de amparo directo nos permiten concluir que la porción normativa aplicada en perjuicio del quejoso corresponde a la fracción I de dicho artículo, en su texto correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de enero de dos mil catorce.

40. De acuerdo con lo asentado en la sentencia de amparo, en el marco de la averiguación previa ***** , el Ministerio Público Federal solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores información sobre las cuentas del señor ***** y/o ***** el treinta de julio y el catorce de agosto, ambos de dos mil catorce.⁷

⁷ Véase la página 41 del engrose correspondiente al juicio de amparo directo 13/2021 del índice del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.



41. A partir de esta consulta, se obtuvo un estado de cuenta con fecha de corte veinticuatro de junio de dos mil catorce, del periodo comprendido entre el veinticinco de mayo y el veinticuatro de junio de ese año, a nombre de *****.

42. Por tal motivo, el análisis de regularidad constitucional solicitado corresponde a la fracción I del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito en su texto vigente al momento de los hechos descritos (julio y agosto de 2014), el cual señala:

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

"Artículo 142. ...

"Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

"I. El Procurador General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del indiciado; ..."

43. Esta precisión resulta importante pues, como se verá más adelante, al resolver el amparo en revisión 58/2021, en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintitrés, esta Primera Sala analizó la constitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, pero en su texto correspondiente a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, que a la letra señala:

"Artículo 142. ...

"Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

(REFORMADA, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

"I. El Procurador General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del imputado; ..."



44. En ese precedente, la Sala declaró la inconstitucionalidad de dicha norma, al considerar, en esencia, que vulnera el derecho a la privacidad. En particular, concluimos que la excepción al secreto bancario que prevé el artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, relativa a que la autoridad investigadora solicite a instituciones crediticias información bancaria y financiera de las personas para el desarrollo de una investigación de delitos, sin autorización judicial, resulta inconstitucional.

45. Al respecto cabe aclarar que, si bien ya contamos con un pronunciamiento sobre la validez material de esta disposición, lo cierto es que aún se justifica entrar al análisis del texto formalmente aplicado al quejoso en el caso concreto. Esto se debe a que este texto (vigente en dos mil catorce) es parcialmente distinto al texto resultante de la reforma de dos mil dieciséis y sobre el cual esta Sala dictó el precedente mencionado. La redacción de la porción normativa aquí aplicada e impugnada varía con respecto a la del texto analizado en dicho precedente únicamente en una cuestión nominal; a saber, el legislador sustituyó la expresión "indiciado" por el término "imputado".

46. Pese a que esa variación no se relaciona con las razones por las cuales se impugna la norma, lo cierto es que ese cambio formal torna relevante hacer un pronunciamiento específico sobre la norma aplicada al caso concreto. En concreto, el interés excepcional del caso sí se actualiza precisamente porque, dado el precedente mencionado, ahora resulta necesario brindar seguridad jurídica respecto a las condiciones de validez de la norma aquí aplicada e impugnada, considerando su vigencia específica.

47. Además, debemos recordar que la resolución del amparo en revisión 58/2021 derivó de un proceso instruido bajo el modelo acusatorio. En tanto que el presente asunto deviene de un procedimiento de tipo mixto o inquisitivo. Por tanto, aunque en el fondo se justificará llegar a la misma conclusión de invalidez (por las razones que serán desarrolladas en el apartado de fondo), lo cierto es que se requiere hacer el análisis conducente, precisamente para dejar claro que la naturaleza del proceso instado no condiciona ni modifica las razones por las que dicha norma ha sido considerada inconstitucional.

48. En suma, analizar la regularidad constitucional de la norma impugnada permitirá a esta Primera Sala abonar a la construcción de su línea jurisprudencial



sobre las condiciones que actualizan la necesidad de control judicial previo para el dictado de alguna medida provisionalmente restrictiva de derechos humanos; y específicamente, respecto de solicitudes de información realizadas por el Ministerio Público Federal a instituciones bancarias con la finalidad de comprobar hechos que la ley señale como delitos, así como la probable responsabilidad de las personas indiciadas.

49. Por otro lado, también debemos hacer una aclaración previa respecto a la posibilidad de pronunciarnos sobre esta cuestión de fondo, considerando que el Tribunal Colegiado la declaró inoperante bajo el argumento de que se actualizaba la figura de preclusión.

50. En principio, el impedimento de carácter técnico que identificó el tribunal de amparo parece descansar sobre la observancia y aplicación de una jurisprudencia del Tribunal Pleno. Sin embargo, esto no es impedimento para analizar dicho pronunciamiento, porque sus razonamientos, en realidad, encierran una interpretación sobre el alcance de esa jurisprudencia que, a juicio de esta Sala, merece ser aclarado.

51. De este modo, es válido que en el fondo nos pronunciemos sobre tal cuestión. Además, ello es consecuente con el criterio del Tribunal Pleno según el cual, una cuestión técnica no puede limitar la potestad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para analizar las cuestiones de constitucionalidad que pudieran derivar en un criterio de importancia y trascendencia⁸ (actualmente de interés excepcional).

52. De igual manera se encuentra cumplido el requisito que esta Primera Sala derivó de la jurisprudencia recién citada, consistente en que, ante la declaratoria de inoperancia, insuficiencia o "inatendibilidad" de determinado concepto

⁸ Jurisprudencia P./J. 26/2009, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITE REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA POR CALIFICAR DE INOPERANTE, INSUFICIENTE O INATENDIBLE EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 10, con número de registro digital: 167375.



de violación, el revisionista hubiera esgrimido argumentos tendentes a desvirtuar dicha declaratoria.⁹

53. En el caso, encontramos que, en sus agravios, el recurrente alegó que el Tribunal Colegiado no estudió de manera completa e integral su caso y que no atendió cada uno de los aspectos sometidos a debate. En general, cuestionó la determinación del Tribunal Colegiado de no emitir un pronunciamiento puntual de los temas planteados en su demanda; esto a partir de la premisa de que dicho órgano ya había analizado un recurso de revisión anterior interpuesto contra la sentencia de amparo indirecto, y cuyo acto reclamado fue la decisión de confirmar el auto de formal prisión dictado en contra del hoy recurrente.

54. Ese medio de impugnación (revisión en amparo indirecto) es el que el Tribunal Colegiado señaló como parte de la "misma secuela procesal" del juicio de amparo directo 13/2021, del que deriva el presente recurso de revisión, para considerar aplicable la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.) de este Alto Tribunal y con base en ella dejar de estudiar el planteamiento relativo a la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito.

55. Esta Primera Sala advierte que los razonamientos con los que el Tribunal Colegiado justificó la aplicabilidad de la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.) incluso desconocen un criterio establecido por ella, entre otros, en los amparos directos en revisión 2530/2016,¹⁰ 2224/2014¹¹ y 5415/2016.¹² Al resolver estos asuntos

⁹ Así quedó establecido en la jurisprudencia 1a./J. 48/2014 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SU PROCEDENCIA (INTERPRETACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 26/2009).", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 287, con número de registro digital: 2006594.

¹⁰ Amparo directo en revisión 2530/2016, resuelto por la Primera Sala en sesión de diez de mayo de dos mil diecisiete. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta), quien votó con el sentido pero con salvedad en las consideraciones.

¹¹ Amparo directo en revisión 2224/2014, resuelto por la Primera Sala en sesión de tres de febrero de dos mil dieciséis. Unanimidad de cinco votos de la Ministra y de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (presidente).

¹² Amparo directo en revisión 5415/2016, resuelto por la Primera Sala en sesión de veintiocho de junio de dos mil diecisiete. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea



esta Primera Sala determinó que, tratándose de actos privativos de la libertad personal, no puede considerarse consentida la aplicación de una ley, para efectos de su impugnación en sentencia definitiva, con motivo de una resolución intraprocesal.

56. Particularmente, en el último precedente citado la Sala consideró que, aunque el recurrente promovió juicio de amparo indirecto en contra del auto de formal prisión, en esa ocasión no planteó la inconstitucionalidad de la norma impugnada, por lo que no podía estimarse precluido su derecho para hacerlo valer en amparo directo.

57. Aunque este supuesto fáctico también se actualizó en el amparo directo cuya impugnación ahora nos ocupa, el Tribunal Colegiado se apartó de los razonamientos de esta Sala –sustentados además en el criterio contenido en la tesis 2a. CLIV/2001¹³ de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación– lo que constituye un argumento adicional que justifica que el conocimiento de este asunto revista un interés excepcional en materia constitucional.¹⁴

58. En seguimiento de este argumento, debemos señalar que no pasa desapercibido para esta Primera Sala que el Tribunal Colegiado determinó que la licitud del estado de cuenta bancario a nombre del demandante del amparo

(ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (presidenta).

¹³ De rubro: "LEYES HETEROAPLICATIVAS TRATÁNDOSE DE ACTOS PRIVATIVOS DE LA LIBERTAD PERSONAL. NO PUEDE CONSIDERARSE CONSENTIDA SU APLICACIÓN AUNQUE SU INCONSTITUCIONALIDAD SE IMPUGNE CON MOTIVO DE LA SENTENCIA DEFINITIVA, Y NO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN EN LA ORDEN DE APREHENSIÓN O AUTO DE TÉRMINO CONSTITUCIONAL.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 238, con número de registro digital: 189055.

¹⁴ En términos del Acuerdo General 9/2015, la resolución de un amparo directo en revisión permite fijar un criterio de importancia y trascendencia, entre otros, 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 contra ese criterio o se hubiere omitido aplicarlo. En este mismo sentido puede verse la jurisprudencia 2a./J. 128/2015 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, página 344, con número de registro digital: 2010016.



constituía cosa juzgada, pues ese órgano de control constitucional indicó que se había pronunciado al respecto al analizar el auto de formal prisión dictado contra el quejoso.

59. Sin embargo, dicho pronunciamiento, en realidad no constituye un impedimento para evaluar la regularidad constitucional de la norma impugnada, pues aceptar tal premisa implicaría que esta Primera Sala convalide, según se ha expuesto, el desconocimiento de un criterio de este Alto Tribunal en torno a la procedencia del amparo directo contra una norma aplicada en una actuación intraprocesal como el auto de formal prisión.

60. De esta manera, si el cuestionamiento de regularidad constitucional de la norma no es improcedente por no haberse impugnado previo al juicio de amparo directo, aceptar la existencia de cosa juzgada implicaría la subsistencia del pronunciamiento del Tribunal Colegiado en torno a la validez de la valoración del estado de cuenta (prueba de cargo) efectuada por el Tribunal Unitario, aunque ello se sustentara en una norma potencialmente inconstitucional. En todo caso, en atención a la conclusión de la presente sentencia, dicha determinación se mantendrá firme o será desvirtuada a efecto de cumplir con el derecho constitucional a no ser juzgado con base en pruebas ilícitas.

Cuestiones que no actualizan la procedencia del recurso de revisión

61. Establecida la existencia de una cuestión que satisface los requisitos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, es momento de distinguir aquellos agravios del recurrente que no satisfacen las condiciones de procedencia de este medio de impugnación.

62. Bajo ese rubro se encuentran los argumentos mediante los cuales el quejoso adujo que fue violado su derecho al debido proceso, porque (según adujo) durante la instrucción no se le permitió confrontar la declaración de la víctima A. En este sentido, el quejoso consideró que se vulneró su derecho de defensa y se violó el artículo 20, apartado A, fracciones IV y V, de la Constitución Federal (en su texto anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho) que consagran su derecho a que se le reciban los testigos y demás pruebas que ofrezca, concediéndole el tiempo necesario para tal efecto, a recibir auxilio para



obtener la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite, así como a que se le caree en presencia del Juez. En particular, el quejoso combatió el hecho de que la responsable no hubiese considerado necesario desahogar la declaración de la víctima en la instrucción del juicio, bajo el argumento de que a ella le asistía el derecho a no declarar.

63. El Tribunal Colegiado del conocimiento advirtió que el planteamiento del quejoso era acertado; esto es, que el Tribunal Unitario erró al considerar que la víctima tiene el derecho a guardar silencio. En ese sentido, el Tribunal Colegiado indicó que la autoridad responsable no se ajustó a lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo en revisión 605/2018, precisamente, en el sentido de que el derecho fundamental a no declarar previsto en el artículo 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal no es extensivo a la víctima.

64. Sin embargo, el Tribunal Colegiado calificó este planteamiento como fundado pero insuficiente. Concretamente, estimó que la violación advertida no trascendió al resultado del fallo pues, aunque resultaba una prueba relevante para constatar la participación del quejoso como coautor del delito de secuestro, lo cierto era que existían diversas pruebas desahogadas que por sí mismas corroboraban su intervención en el delito. A juicio del Tribunal Colegiado, la ampliación de la declaración de la víctima resultaba prescindible.

65. Este pronunciamiento por parte del Tribunal Colegiado sin duda se vincula con una cuestión de constitucionalidad, atinente al alcance del derecho humano del inculpado a que le sean recibidos los testigos que ofrezca y a obtener auxilio para lograr la comparecencia de las personas cuyo testimonio solicite. Además, el Tribunal Colegiado introdujo una interpretación sobre este derecho al calificar como indebida la interpretación del artículo 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Federal, que a su vez realizó el tribunal responsable.

66. Como señalamos, el Tribunal Colegiado sostuvo que, aun con la indebida negativa de ampliar la declaración de la víctima, el material probatorio existente en la causa penal bastaba para acreditar la participación del quejoso en los hechos reprochados y que, por tanto, dicha prueba resultaba prescindible.



1. La detención del quejoso fue ilegal, toda vez que no se le puso a disposición del Ministerio Público de forma inmediata, sino que existió demora injustificada y fue víctima de tortura.

2. El quejoso no fue informado al momento de su detención de los derechos que le asistían, así como los motivos de dicha privación de la libertad.

3. Vulneración a las reglas del debido proceso, ya que se consignó al quejoso junto con diversas averiguaciones previas acumuladas, sin conocimiento previo de éstas; lo que causó una afectación a su derecho de defensa, ya que no fue citado previamente por el agente del Ministerio Público, para comparecer dentro de dichas indagatorias.

4. Existencia de conflicto de intereses por parte del defensor de oficio que lo asistió durante la averiguación previa, pues éste patrocinó a los diversos coimputados y fue impuesto por parte del agente del Ministerio Público. Además, no existió constancia alguna de que haya tenido el tiempo suficiente para asesorar al quejoso, explicarle sus derechos y las consecuencias jurídicas de las diligencias que se llevarían a cabo en la fase indagatoria.

5. En la sentencia reclamada no se consideró que las diligencias de confronta que se practicaron en sede ministerial donde la víctima directa y las indirectas reconocieron al quejoso son ilícitas.

6. Ilegalidad del informe emitido por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores por contravenir el contenido del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito.

72. Luego, dicho órgano agrupó el análisis de estos conceptos de violación en un apartado que denominó "Análisis de las formalidades del procedimiento, exacta aplicación de la ley en materia penal y debida fundamentación y motivación del acto reclamado", en el que los declaró inoperantes, al invocar como hecho notorio la sentencia que dictó en el amparo en revisión 240/2017, derivado del juicio promovido por el quejoso en contra de la resolución que confirmó el auto de formal prisión dictado en su contra.



73. Según recuperó el propio Tribunal Colegiado, en dicha sentencia de amparo indirecto ya se había ocupado de analizar cualquier violación al derecho de defensa del quejoso en esa fase; y concluyó que el quejoso sí fue informado del conjunto de prerrogativas que le asistían en fase ministerial, de los hechos que se le atribuían y las personas que depusieron en su contra. De igual forma, dicho tribunal calificó la valoración probatoria que el Tribunal Unitario realizó respecto de las declaraciones ministeriales de la víctima A y de sus progenitores, así como del reconocimiento que del quejoso hicieron a través de la diligencia de confronta practicada en sede ministerial.

74. Por tanto, concluyó el Tribunal Colegiado, aunque en el amparo en revisión no emitió un pronunciamiento puntual por cada uno de los temas planteados en el amparo directo (conceptos de violación 1 a 6), esos tópicos se encuentran inmersos en el análisis de las formalidades esenciales del procedimiento en fase de averiguación previa y preinstrucción, etapas que ya habían sido analizadas sin que advirtiera motivo alguno para conceder la protección constitucional, aun en suplencia de la queja. Por tanto, concluyó, tales cuestiones constituyen cosa juzgada.

75. El Tribunal Colegiado apoyó estas consideraciones en la jurisprudencia 1a./J. 45/2013 (10a.), emitida por esta Primera Sala, de rubro: "VIOLACIONES COMETIDAS EN LA DETENCIÓN DEL INculpADO CON MOTIVO DE LA EXCEPCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (FLAGRANCIA O CASO URGENTE). ES FACTIBLE SU ANÁLISIS EN AMPARO DIRECTO CUANDO NO HAYAN SIDO ANALIZADAS PREVIAMENTE EN AMPARO INDIRECTO."

76. En dichas condiciones, advertimos que el Tribunal Colegiado decidió no abordar el estudio de los planteamientos expuestos en amparo directo, porque él mismo ya se había pronunciado sobre esos temas al resolver el amparo en revisión 240/2017.

77. En cuanto al argumento de tortura, el quejoso lo hizo valer tanto en el concepto de violación identificado como 1, como en el 10. Al respecto, el Tribunal Colegiado sostuvo que aun si se hubiere acreditado la existencia de actos



de tortura, éstos no trascendieron al sentido del acto reclamado, pues no derivaron en la obtención de algún medio de prueba que incriminara al quejoso, por lo que no tuvieron impacto procesal alguno.

78. Además, en seguimiento de la doctrina constitucional de esta Primera Sala, dicho órgano determinó que faltaba esclarecer la existencia de tortura entendida como delito, para lo cual correspondía una investigación de carácter penal ajena a la litis del juicio de amparo directo. Sin embargo, advirtió que el Juez de la causa dio vista al agente del Ministerio Público para su investigación. En este punto invocó la jurisprudencia 1a./J. 101/2017 (10a.), de rubro: "TORTURA. ES INNECESARIO REPONER EL PROCEDIMIENTO CUANDO NO EXISTA CONFESIÓN DE LOS HECHOS IMPUTADOS O CUALQUIER ACTO QUE CONLLEVE AUTOINCRIMINACIÓN DEL INculpADO."¹⁶

79. En tal virtud, respecto de este último aspecto tampoco se satisfacen los requisitos de procedencia del recurso de revisión. El Tribunal Colegiado se limitó a aplicar la doctrina constitucional de esta Primera Sala en relación con las obligaciones de las autoridades frente a alegatos de tortura y las consecuencias procesales conducentes.

VI. ESTUDIO DE FONDO

80. Una vez aclarado qué temas constituyen materia de la revisión, debemos entrar al análisis del argumento mediante el cual se hace valer una injustificada omisión de estudio respecto a la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, en su texto correspondiente a la reforma publicada el diez de enero de dos mil catorce.

81. A juicio de esta Sala, el agravio (analizado en suplencia de la queja) resulta esencialmente fundado, por las razones que explicaremos en este apar-

¹⁶ Jurisprudencia 1a./J. 101/2017 (10a.), Primera Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 48, noviembre de 2017, Tomo I, página 323, con número de registro digital: 2015603.



tado. En aras de lograr la mayor claridad posible, dividiremos este estudio en dos secciones. Primero, debemos dialogar con la sentencia del Tribunal Colegiado por lo que hace a su entendimiento sobre la figura de la preclusión. En segundo orden, entraremos de manera directa al estudio de la norma reclamada.

A. Análisis sobre la figura de preclusión y su relación con el derecho de acceso a la justicia

82. Como ha quedado sintetizado, el Tribunal Colegiado consideró que el planteamiento sobre la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito resultaba inoperante. A su juicio, el derecho de cuestionar su regularidad constitucional precluyó en su perjuicio porque la norma fue aplicada dentro de la secuela procesal, específicamente durante la fase de averiguación previa; y posteriormente, el hoy quejoso promovió juicio de amparo indirecto contra la determinación que confirmó el auto de formal prisión dictado en su contra, sin haberse inconformado con su contenido.

83. Para sostener esta afirmación, el Tribunal Colegiado invocó la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.)¹⁷ del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, derivada de la contradicción de tesis 58/2011,¹⁸ y cuyo contenido merece ser citado en su integridad:

"AMPARO DIRECTO. SON INOPERANTES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY QUE PUDO

¹⁷ Jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.), Pleno, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 1, página 6, con número de registro digital: 2002704.

¹⁸ Contradicción de tesis 58/2011, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintidós de noviembre de dos mil doce. Mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, con salvedades, Franco González Salas (ponente), Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Silva Meza (presidente), respecto de la determinación consistente en que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, el criterio del Tribunal Pleno en el sentido de que en amparo directo son inoperantes los conceptos de violación que plantean la inconstitucionalidad de una ley que pudo combatirse en un juicio de garantías (sic) anterior promovido por el mismo quejoso, cuando derivan de la misma secuela procesal. El Ministro Aguilar Morales votó en contra. Ausente: Ministro Valls Hernández.



IMPUGNARSE EN UN JUICIO DE AMPARO ANTERIOR PROMOVIDO POR EL MISMO QUEJOSO, Y QUE DERIVAN DE LA MISMA SECUELA PROCESAL. La circunstancia de que la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, se edifique en aspectos que rigen sólo para el juicio de amparo indirecto y que son incompatibles con el directo –por lo que cuando en esta vía se controvierta la regularidad constitucional de una disposición legal, al no reclamarse como acto destacado, no puede determinarse que debe constreñirse al primer acto de aplicación en perjuicio del gobernado, sino que puede tratarse de ulteriores actos de aplicación–, no implica que los quejosos no deban atender a las reglas de la litis y a los principios procesales que rigen en el juicio de amparo directo, como es la institución jurídica de la preclusión, que implica la pérdida de un derecho procesal por no haberse ejercitado oportunamente. Por consiguiente, cuando la norma que se pretende impugnar en una demanda de amparo directo se aplicó en diversos actos que tienen una misma secuela procesal, es decir, que derivan de un procedimiento común, y el quejoso promovió con anterioridad un juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado, es evidente que ya no está facultado para hacer valer dicha cuestión en el juicio de amparo que promueva con posterioridad, y no porque haya consentido la disposición legal relativa, al no tener aplicación ese criterio en el amparo uniinstancial, sino porque en virtud de la figura jurídica de la preclusión perdió el derecho de impugnar la constitucionalidad de la norma al no haberlo deducido en el momento procesal oportuno, habida cuenta que la cuestión de constitucionalidad no formó parte de la litis del amparo anterior, por lo que no puede examinarse por el tribunal de amparo, toda vez que precluyó su derecho para introducir argumentos novedosos por más que versen sobre cuestiones de constitucionalidad."¹⁹

84. De acuerdo con la interpretación que realizó el Tribunal Colegiado de este criterio, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que se actualiza la figura de preclusión para impugnar la constitucionalidad de

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.), Pleno, Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 1, página 6, con número de registro digital: 2002704.



una norma en una demanda de amparo directo cuando ésta haya sido aplicada en diversos actos, en una misma secuela procesal, y el quejoso haya promovido un juicio de amparo previo –con independencia de la vía– en el que omite cuestionar la regularidad constitucional de esa norma.

85. Esta Primera Sala debe aclarar que el entendimiento de la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.) por parte del Tribunal Colegiado es erróneo y se basa en una lectura parcial del texto jurisprudencial publicado, que debe ser confrontado con la sentencia derivada de la contradicción de tesis 58/2011 a fin de comprender correctamente su cabal sentido. Como se explicará a continuación, la consecuencia de ello es que, en el caso, no se justificó la omisión de estudio del planteamiento sobre la inconstitucionalidad del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito.

86. Para sustentar esta conclusión es necesario acudir en primer término a las consideraciones del Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 58/2011, teniendo en mente una premisa básica que esta Suprema Corte ha reconocido explícitamente: *las tesis no siempre reflejan el contenido real de lo que se sustenta en las resoluciones o ejecutorias de donde provienen*.²⁰ Posteriormente, analizaremos su aplicación en el caso concreto por parte del Tribunal Colegiado.

Antecedentes de la contradicción de tesis 58/2011

87. El Ministro José Fernando Franco González Salas denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sostenidos por la Primera y la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a si puede examinarse la constitucionalidad de una ley impugnada vía conceptos de violación

²⁰ Así está plasmado en la tesis 1a. LXXV/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SI LA DENUNCIA SÓLO SE EFECTÚA CON LAS TESIS REDACTADAS Y PARA RESOLVERLA ES NECESARIO ACUDIR A LAS CONSIDERACIONES JURÍDICAS VERTIDAS EN LAS SENTENCIAS DE DONDE DERIVAN, PERO EXISTE IMPOSIBILIDAD PARA ELLO, DEBE DECLARARSE IMPROCEDENTE.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, página 173, con número de registro digital: 189150.



en una demanda de amparo directo, cuando no se impugna con motivo de su primer acto de aplicación sino ulteriores, o si por el contrario, debe estimarse consentida al no haberse hecho valer en un juicio de amparo anterior a pesar de haberse aplicado al quejoso en su perjuicio desde el primer acto reclamado, que deriva de una misma secuela procesal. Con esta denuncia se formó la contradicción de tesis 58/2011.

88. Al resolver dicho precedente el Tribunal Pleno reseñó las condiciones de procedencia del juicio de amparo en contra de una ley o norma general y los efectos que en cada una de sus vías de tramitación tiene la concesión del amparo: tratándose del amparo indirecto la impugnación de la norma general se hace como acto destacado y la consecuencia de declarar su inconstitucionalidad es dejar insubsistente el acto de aplicación y que en el futuro no se pueda volver a aplicar al solicitante del amparo. En el caso del amparo directo, la inconstitucionalidad de normas generales, tratados internacionales o reglamentos aplicados en perjuicio del quejoso en la secuela del procedimiento del juicio natural o en la sentencia, laudo o resolución, sólo puede plantearse en vía de conceptos de violación, teniendo como efecto obligar a la responsable a no aplicar la norma general relativa en el nuevo acto que emita en cumplimiento a la ejecutoria de amparo.

89. Luego, el Tribunal Pleno precisó que la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo²¹ (vigente hasta el dos

²¹ "Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XII. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.

"No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.

"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.



de abril de dos mil trece), relativa al consentimiento tácito de los actos reclamados por no promoverse el juicio dentro de los plazos establecidos para ello, es incompatible con el amparo directo.

90. Por tanto, concluyó, en el juicio de amparo directo no puede aplicarse la inoperancia de los conceptos de violación referentes a aspectos de inconstitucionalidad de normas cuando se reclamen sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, que sean un segundo o ulterior acto de aplicación, en términos de la fracción XII del artículo 73 de la Ley de Amparo (abrogada), ya que dicha causa de improcedencia se edifica en aspectos que rigen sólo para el amparo indirecto, habida cuenta que no obstante una previa aplicación, en todo momento debe verificarse que haya sido en perjuicio del particular.

91. Con base en lo anterior, el Tribunal Pleno puntualizó que los planteamientos que se realicen vía conceptos de violación con el objeto de demostrar la inconstitucionalidad de una norma legal en amparo directo no deben declararse inoperantes por virtud de que la resolución definitiva no sea el primer acto de aplicación, pues ese sistema únicamente rige en el amparo indirecto.

92. Posteriormente, el Tribunal Pleno precisó que aun cuando con su determinación permita a los quejosos atacar decisiones definitivas mediante el uso de argumentos de constitucionalidad, ello en forma alguna implicaba que éstos no debieran atender las reglas de la litis y los principios generales de la teoría del derecho procesal que rigen el juicio de amparo directo, como lo es la institución jurídica de la preclusión.

93. Sin embargo, la actualización de la figura de la preclusión fue claramente delimitada por el Tribunal Pleno para aquellos casos en los que la inconstitucionalidad de la norma se hace valer en una demanda de amparo *directo* promovida en contra de la resolución dictada en cumplimiento de una sentencia emitida en un juicio de amparo *directo* previo en el mismo procedimiento.

"Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento; ..."



94. Por la relevancia que tiene para el análisis que en este apartado se efectúa, resulta conveniente transcribir la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 58/2011:

"... este Tribunal Pleno considera que cuando la norma que se pretende impugnar en una demanda de amparo directo ya fue aplicada en diversos actos que tienen una misma secuela procesal, es decir, que derivan de un procedimiento común, y el quejoso promovió con anterioridad juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado, es evidente que ya no estará facultado para hacer valer dicha cuestión en el amparo que promueva con posterioridad, y no porque haya consentido la disposición legal relativa al no tener aplicación ese criterio en el amparo directo, sino porque en virtud de la figura jurídica de la preclusión perdió el derecho de impugnar la constitucionalidad de la norma al no haber deducido su derecho en el momento procesal oportuno.

"Por tanto, si en un segundo amparo se combate una sentencia dictada en acatamiento de una sentencia recaída a un amparo anterior en el que no se objetó un precepto que ya se había aplicado a la quejosa y que no fue atacado de inconstitucional, jurídicamente no es posible introducir ese cuestionamiento en contra de la nueva sentencia, toda vez que el problema de constitucionalidad no formó parte de la litis del amparo anterior, ya que en los conceptos de violación no se hizo valer la inconstitucionalidad de la norma aplicada en la sentencia reclamada, no pudiéndose examinar ese problema por el Tribunal de amparo, toda vez que precluyó el derecho de la solicitante del amparo para introducir argumentos novedosos por más que versen sobre cuestiones de constitucionalidad."²²

Análisis de la aplicación de la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.) por parte del Tribunal Colegiado

95. Como hemos referido, en el caso, el Tribunal Colegiado estimó que el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito fue aplicado al quejoso durante

²² Páginas 62-63 del engrose de la contradicción de tesis 58/2011.



la fase de averiguación previa, lo cual consideró parte de la misma secuela procesal. Asimismo, observó que el quejoso, con posterioridad, promovió juicio de amparo indirecto contra la determinación que confirmó el auto de formal prisión dictado en su contra y en dicha oportunidad no realizó planteamiento alguno sobre la inconstitucionalidad de la norma referida.

96. Por lo anterior, concluyó que se cumplían las condiciones previstas en la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.) del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación: la norma fue aplicada en la misma secuela procesal y dentro de ella el quejoso promovió con anterioridad un juicio de amparo sin cuestionar la regularidad constitucional de la norma aplicada desde el primer acto reclamado. También consideró que se actualizaba la consecuencia jurídica consistente en la pérdida del derecho del quejoso para cuestionar la constitucionalidad de la norma.

97. Como adelantamos, tanto las premisas como la conclusión del Tribunal Colegiado se apartan de las razones que informan a la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.), es decir, no encuentran correspondencia con las consideraciones de la sentencia misma.

98. En primer término, porque de acuerdo con la ejecutoria de la contradicción de tesis 58/2011, la causa de improcedencia relativa al consentimiento tácito de la norma –prevista en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo abrogada– resulta incompatible con la vía directa del juicio de amparo. De este modo, no es válido sostener que el no haber cuestionado la constitucionalidad del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito en la vía indirecta del juicio de amparo tenía como consecuencia la pérdida del derecho procesal en la vía directa por no haberse ejercitado oportunamente.

99. Es importante señalar que dicha causal de improcedencia subsiste en la Ley de Amparo vigente, ahora en el artículo 61, fracción XIV. El contenido del artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo abrogada, es casi idéntico al de la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo vigente, tal como se evidencia a continuación.



| Artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo abrogada | Artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo vigente |
|--|---|
| <p>"Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:</p> <p>"...</p> <p>"XII. Contra actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquellos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los términos que se señalan en los artículos 21, 22 y 218.</p> <p>"No se entenderá consentida tácitamente una Ley, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia, en los términos de la fracción VI de este artículo, no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en relación con el quejoso.</p> <p>"Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la ley en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la ley si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir de la fecha en que se haya notificado la resolución recaída al recurso o medio de defensa, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.</p> <p>"Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 166, fracción IV, párrafo segundo, de este ordenamiento; ..."</p> | <p>"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:</p> <p>"...</p> <p>"XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos. No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso. Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aun cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad. Si en contra de dicha resolución procede amparo directo, deberá estarse a lo dispuesto en el capítulo respectivo a ese procedimiento; ..."</p> |



100. De tal manera, aun bajo el texto vigente de la Ley de Amparo, esta Primera Sala no advierte algún motivo para variar las limitaciones a la aplicación de la causal de improcedencia descrita, delineadas en la contradicción de tesis 58/2011 por el Tribunal Pleno. La jurisprudencia derivada de ese asunto no se opone a la Ley de Amparo vigente.²³

101. De hecho, desde el punto de vista del derecho al acceso a la justicia y a un recurso efectivo, resultaría en una interpretación regresiva sostener la conclusión opuesta. Y, así, por el contrario –considerando las pretensiones de la Ley de Amparo resultante de la reforma de abril de dos mil trece, para hacer del juicio de amparo un medio efectivo de impugnación– con mayor razón debemos sostener la vigencia de las consideraciones reflejadas en dicha contradicción de tesis.

102. En segundo lugar, al resolver la contradicción de tesis 58/2011, el Tribunal Pleno estableció con toda claridad que la preclusión para impugnar la constitucionalidad de una norma general sólo se actualiza cuando nos encontramos frente a una demanda de amparo directo en la que se combate una resolución dictada por la autoridad responsable en cumplimiento de una sentencia de amparo directo previa –en la que no se realizó cuestionamiento alguno sobre la regularidad constitucional de la norma aplicada en perjuicio del quejoso– y, de ese modo, se pretende introducir esa cuestión a debate hasta la segunda demanda de amparo directo.

103. Así, la expresión "misma secuela procesal" utilizada por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 58/2011 y en la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.), se refiere a un procedimiento común que culmina con una sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

104. Esa determinación constituye el primer acto reclamado en amparo directo y, en caso de que se emitan una o más sentencias, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio dictadas en cumplimiento de sendas sentencias conce-

²³ Esto es acorde con el artículo sexto transitorio del decreto por el que, entre otras cuestiones, se expide la Ley de Amparo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece.



soras de amparo respecto del mismo expediente de origen, cada una de esas resoluciones constituirá un ulterior acto reclamado que formará parte de una "misma secuela procesal", en contra de las cuales el quejoso podría estar en aptitud de promover amparo directo. Sin embargo, claro está, lo que no podrá hacer es dejar pasar la primera oportunidad para combatir una norma que le causa perjuicio desde la primera resolución que pone fin al juicio.

105. En consecuencia, es respecto de las últimas promociones de amparo directo en relación con la primera, que podría actualizarse la hipótesis de preclusión establecida por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 58/2011. Dicho en otras palabras, esta forma de preclusión para combatir normas generales no se actualiza cuando en un mismo proceso se promueve un amparo indirecto y, posteriormente, uno directo. La razón, en el fondo, es que sólo cuando se dicta sentencia definitiva es posible ver en qué sentido ha perjudicado al quejoso esa norma reclamada. Ese perjuicio se materializa de un modo distinto en una resolución definitiva, y eso es precisamente lo que resulta materia de impugnación.

106. En el caso, no advertimos que el juicio de amparo directo 13/2021 hubiera sido promovido en contra de una resolución emitida en cumplimiento de una sentencia de amparo directo previa, de tal manera que no se satisfacen las condiciones que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación fijó para considerar que en el caso el quejoso no combatió oportunamente la constitucionalidad del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito y, por ende, que hubiera perdido su derecho a hacerlo.

107. En consecuencia, al resultar fundados los argumentos en contra de la calificativa de inoperancia decretada por el Tribunal Colegiado, lo procedente es analizar el planteamiento sobre la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, toda vez que su interés excepcional ya quedó determinado por esta Primera Sala.²⁴

²⁴ De conformidad con la jurisprudencia 1a./J. 39/2018 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO LOS AGRAVIOS TENDENTES A COMBATIR LA DECLARATORIA DE INOPERANCIA DEL TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD CUYO ESTUDIO FUE OMITIDO POR EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RESULTEN IGUALMENTE INOPERANTES.", visible



B. Análisis de constitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito

108. La cuestión constitucional que debe resolver esta Suprema Corte consiste en determinar si, como sostiene el quejoso, el artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente al momento de los hechos, es inconstitucional al no prever que la información bancaria solicitada por la autoridad ministerial en el marco de una investigación deba estar precedida de autorización judicial.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 2014)

"Artículo 142. ...

"Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 55, junio de 2018, Tomo II, página 704, con número de registro digital: 2017276, que en su parte final señala: "Por otra parte, si los agravios contra la calificativa de inoperancia resultan preliminarmente atendibles, su estudio corresponderá a un análisis de fondo y, en caso de ser fundados, con base en el artículo 93 de la Ley de Amparo, deberá estudiarse la cuestión de constitucionalidad omitida por el tribunal colegiado.". Y con la tesis 1a. CCCXXXIX/2018 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LAS RAZONES DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO PARA EVITAR ABORDAR EL ESTUDIO DE UN TEMA DE CONSTITUCIONALIDAD DEBEN CALIFICARSE EN LA ETAPA DE PROCEDENCIA DEL RECURSO.", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 406, con número de registro digital: 2018816, que en lo conducente señala: "Ahora bien, a la luz de una nueva reflexión, la Primera Sala estima pertinente reinterpretar dichos criterios para ajustar la regla específica de procedencia para casos en que se combata la declaratoria de inoperancia de un tema de constitucionalidad, a la regla genérica que opera en el recurso de revisión. Así, aun cuando se combata la declaratoria de inoperancia mediante argumentos preliminarmente atendibles, la importancia y trascendencia que debe caracterizar a este recurso exige que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sólo proceda a estudiar el fondo de las revisiones en amparo directo que permitan el desarrollo de nuevos estándares de constitucionalidad, de modo que las razones del tribunal colegiado de circuito para evitar entrar al estudio de la cuestión constitucional deben calificarse en la etapa de procedencia de los recursos. De esta forma, sólo cuando quede desvirtuada la declaratoria de inoperancia y el estudio de fondo auténticamente pueda dar lugar a un pronunciamiento de importancia y trascendencia, este Alto Tribunal analizará la cuestión de constitucionalidad cuyo análisis fue omitido y, en caso contrario, procederá al desechamiento del recurso."



"I. El Procurador General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del hecho que la ley señale como delito y de la probable responsabilidad del indiciado; ..."

109. Asimismo, el quejoso sostiene que la obtención de dicha información bancaria no forma parte de la extensión de facultades que permiten irrumpir en la vida privada previstas en el artículo 16 constitucional y que tampoco se encuentra establecida como parte de las facultades de investigación de delitos con las que cuenta el Ministerio Público en términos del artículo 21 constitucional.

110. Esta Primera Sala advierte que los planteamientos del quejoso imponen a esta Suprema Corte dar contestación a los siguientes cuestionamientos: ¿el artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito es inconstitucional al no prever que la información bancaria solicitada por la autoridad ministerial en el marco de una investigación deba estar precedida de autorización judicial?, ¿la obtención de esta información bancaria por solicitud del Ministerio Público forma parte de la extensión de facultades que permiten invadir la vida privada y que estarían previstas en el artículo 16 constitucional?, ¿la obtención de información bancaria por parte del Ministerio Público con fundamento en el artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito forma parte de las facultades de investigación de delitos con las que cuenta en términos del artículo 21 constitucional?

111. No es la primera vez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza estos problemas. Como anunciábamos en el apartado de procedencia, al resolver el amparo en revisión 58/2021²⁵ esta Primera Sala se pronunció en torno a la regularidad constitucional del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito –en su texto correspondiente a la reforma publicada el

²⁵ Amparo en revisión 58/2021, resuelto en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintitrés. Mayoría de cuatro votos de la Ministra y de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos ciento catorce al ciento cincuenta y uno de la sentencia, así como del ciento sesenta y dos al doscientos uno del proyecto de resolución, los cuales ya no subsisten en el engrose, con motivo del ajuste realizado previa aprobación, además se reservó su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), quien se reservó su derecho a formular voto particular.



diecisiete de junio de dos mil dieciséis– y, en sus consideraciones, dio contestación a las interrogantes que ahora se nos plantean frente a una norma de contenido prácticamente idéntico.

112. Por este motivo, las consideraciones de dicho precedente serán retomadas para atender los planteamientos de constitucionalidad efectuados por el recurrente. Por tanto, tal como se hizo en el amparo en revisión 58/2021 desarrollaremos los siguientes temas: b.1) derecho a la vida privada y sus excepciones; b.2) el secreto bancario; y, b.3) el secreto bancario para fines penales. Finalmente analizaremos los cuestionamientos expuestos por el recurrente (b.4).

b.1) Derecho a la vida privada y sus excepciones

113. En el precedente invocado, destacamos que el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el derecho fundamental de seguridad jurídica que tienen los individuos, consistente en que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado.

114. Aunque dicho artículo no establece expresamente el reconocimiento que tienen las personas respecto del derecho a su vida privada, sí incluye ciertas protecciones aisladas relacionadas a la vida privada, siendo una de ellas, la inviolabilidad del domicilio, que tiene como finalidad principal el respeto a un ámbito de la vida privada que, por regla general, debe quedar excluido del conocimiento ajeno e intromisiones de los demás, con la limitante que la propia Constitución establece para las autoridades.

115. Esta Primera Sala ha señalado que los rasgos característicos de la noción de lo "privado", como derecho estrechamente vinculado con la naturaleza del ser humano, se relacionan con: a) lo que no constituye vida pública; b) el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; c) lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; d) las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; y, e) aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos.



116. En lo relativo a "vida privada" las personas físicas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia, que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad para el desarrollo de su autonomía y su libertad.²⁶

117. Con base en lo anterior, concluimos que el derecho a la privacidad es aquel que tiene todo ser humano para separar y mantener fuera del conocimiento público todas aquellas cuestiones y aspectos de su vida privada, con la finalidad de asegurar la tranquilidad y dignidad necesarias para su libre desarrollo.

118. En cuanto a las protecciones del ámbito internacional, el derecho a la privacidad se encuentra reconocido y protegido en distintos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte. Al respecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos habla de un derecho a la protección contra las injerencias arbitrarias a la vida privada;²⁷ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevé que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada;²⁸ la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada;²⁹ la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre indica que todas las personas tienen derecho a la protección de la ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.³⁰

119. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el derecho a la vida privada (previsto en el artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) no es absoluto y puede ser restringido por el Estado siempre que la medida no sea abusiva o arbitraria.³¹

²⁶ Consideraciones que derivan de la contradicción de tesis 56/2011, aprobada en sesión de treinta de mayo de dos mil trece. Unanimidad de once votos de 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 presidente Silva Meza y la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas.

²⁷ Artículo 11.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

²⁸ Artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁹ Artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

³⁰ Artículo V de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

³¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C, No. 193, párrs.



120. En este sentido, cuando se trate de proteger el derecho a la privacidad, no basta que el Estado cumpla con sus obligaciones nacionales, sino también internacionales, toda vez que el ámbito a la privacidad se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas por parte de terceros e, incluso, de la propia autoridad.

121. En el amparo en revisión 2146/2005,³² el Tribunal Pleno determinó que el ejercicio del derecho humano a la vida privada podrá ser restringido por el Estado en beneficio del ejercicio de algún otro derecho, siempre y cuando su restricción se encuentre prevista dentro de la Constitución, sea necesaria e idónea para asegurar la obtención de los fines que fundamenten dicha restricción y, que la importancia del fin que se busque y los efectos perjudiciales que se produzcan en el derecho restringido sean proporcionales.

122. También hicimos referencia al amparo directo en revisión 502/2017 y al amparo en revisión 470/2021,³³ para recordar que el derecho a la privacidad

56 y 76; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Escher y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C, No. 200, párrs. 116 y 129; Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Atala Riffo y niñas Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de febrero de 2012. Serie C, No. 239, párr. 164. Estos requisitos también son reiterados en el amparo directo en revisión 502/2017 de la Primera Sala y en el proyecto del amparo directo en revisión 1762/2018 del Pleno.

³² Amparo en revisión que dio origen a la jurisprudencia P./J. 130/2007. Novena Época. Registro: 170740. Pleno. Veintisiete de febrero de dos mil siete. Mayoría de nueve votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan N. Silva Meza. De rubro y texto siguientes:

"GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados."

³³ **Amparo directo en revisión 502/2017.** Resuelto por la Primera Sala de esta Suprema Corte en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra Piña Hernández (se reservó el derecho de formular voto concurrente) y los Ministros Zaldivar Lelo



no es un derecho absoluto, sino que puede ser objeto de limitaciones en su ejercicio cuando surja la necesidad de proteger otros derechos o intereses legítimos. Por ejemplo, cuando el interés general se vea comprometido y se perjudique la convivencia pacífica o se amenace el orden social; en estos supuestos, cierta información individual puede y debe ser divulgada, sin que ello signifique que se desconozca su núcleo esencial, que es respetar la vida privada, siendo una vertiente de ello, la inviolabilidad del domicilio.

123. En los precedentes invocados establecimos que no existen derechos absolutos o ilimitados, de tal modo que si se trata de derechos fundamentales, éstos encontrarán sus límites, ya sea en la propia Constitución o en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, a partir de la necesidad de proteger otros derechos igualmente válidos.

124. Lo anterior, aclaramos, partiendo de casos distintos, pues en el amparo directo en revisión 502/2017 se determinó que el secreto bancario o financiero es parte del derecho a la vida privada del cliente y, por tanto, está protegido por el principio de seguridad jurídica y al obtenerse dicha información sin control judicial previo, para la comprobación del delito y de la probable responsabilidad del indiciado viola el derecho a la vida privada.

125. Mientras que en el amparo en revisión 470/2021, esta Primera Sala determinó que la excepción al secreto bancario para fines fiscales no es arbitrario, desproporcional, ni vulnera el derecho a la vida privada, al permitir que las autoridades hacendarias federales requieran información bancaria como parte de sus funciones para comprobar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, sin mediar autorización judicial.

126. La Segunda Sala ha interpretado que el referido derecho –en un sentido amplio– puede extenderse a una protección más allá del aseguramiento del

de Larrea (quien se reservó el derecho a formular voto concurrente), Cossío Díaz (ponente) y Gutiérrez Ortiz Mena. El Ministro Pardo Rebolledo estuvo ausente.

Amparo en revisión 470/2021. Resuelto el once de mayo de dos mil veintidós. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes emitieron voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien considera que en este caso se actualiza una causal de sobreseimiento.



domicilio como espacio físico en que normalmente se desenvuelve la intimidad. De ahí que es posible derivar el reconocimiento de un derecho a la intimidad o vida privada que abarque las intromisiones o molestias, que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de vida, con la salvedad anotada por la propia Constitución Federal, tal y como se aprecia del contenido de la tesis aislada 2a. LXIII/2008, de rubro: "DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."³⁴

127. Una vez que quedó establecido el sustento constitucional del derecho a la vida privada y la posibilidad de que éste tenga excepciones, analizamos si la norma y fracción reclamadas cumplían con el referido parámetro de regularidad constitucional. En esas mismas condiciones lo hacemos a continuación.

b.2) Secreto bancario

128. Al resolver el amparo en revisión 58/2021, advertimos que, en términos del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito aplicable en dicho caso, existía una restricción para que las instituciones bancarias no proporcionen información, datos o documentación generada con motivo de las operaciones y servicios previstos en el artículo 46 de la misma ley, por revestir el carácter de confidencial, debiendo proteger la privacidad de los clientes y usuarios, lo que se denomina secreto bancario o financiero.³⁵

³⁴ "Dicho numeral establece, en general, la garantía de seguridad jurídica de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones, sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, de lo que deriva la inviolabilidad del domicilio, cuya finalidad primordial es el respeto a un ámbito de la vida privada personal y familiar que debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para las autoridades. En un sentido amplio, la referida garantía puede extenderse a una protección que va más allá del aseguramiento del domicilio como espacio físico en que se desenvuelve normalmente la privacidad o la intimidad, de lo cual deriva el reconocimiento en el artículo 16, primer párrafo, constitucional, de un derecho a la intimidad o vida privada de los gobernados que abarca las intromisiones o molestias que por cualquier medio puedan realizarse en ese ámbito reservado de la vida."

Tesis aislada 2a. LXIII/2008. Novena Época. Registro digital: 169700. Segunda Sala. Amparo en revisión 134/2008. Marco Antonio Pérez Escalera. 30 de abril de 2008. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Rolando Javier García Martínez.

³⁵ "Artículo 46. Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

"I. Recibir depósitos bancarios de dinero:



- "a) A la vista;
- "b) Retirables en días preestablecidos;
- "c) De ahorro, y
- "d) A plazo o con previo aviso;
- "II. Aceptar préstamos y créditos;
- "III. Emitir bonos bancarios;
- "IV. Emitir obligaciones subordinadas;
- "V. Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;
- "VI. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;
- "VII. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
- "VIII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;
- "IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley Mercado de Valores;
- "X. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta Ley;
- "XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
- "XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
- "XIII. Prestar servicio de cajas de seguridad;
- "XIV. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
- "XV. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;
- "Las instituciones de crédito podrán celebrar operaciones consigo mismas en el cumplimiento de fideicomisos, mandatos o comisiones, cuando el Banco de México lo autorice mediante disposiciones de carácter general, en las que se establezcan requisitos, términos y condiciones que promuevan que las operaciones de referencia se realicen en congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, así como que se eviten conflictos de interés;
- "XVI. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
- "XVII. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- "XVIII. Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;
- "XIX. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;
- "XX. Desempeñar el cargo de albacea;
- "XXI. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
- "XXII. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;
- "XXIII. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda, y
- "XXIV. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.
- "XXV. Realizar operaciones derivadas, sujetándose a las disposiciones técnicas y operativas que expida el Banco de México, en las cuales se establezcan las características de dichas operaciones, tales como tipos, plazos, contrapartes, subyacentes, garantías y formas de liquidación;



129. Es importante aclarar que no existe variación significativa entre el texto de las normas analizadas en ese precedente y el que fue aplicado en este caso.³⁶ Por tanto, las consideraciones que se emitieron en el primero resultan plenamente aplicables en este asunto y se reiteran a continuación.

130. Así, en el amparo en revisión 58/2021 precisamos que la prohibición derivada del secreto bancario no aplica cuando la información es solicitada por el propio usuario o cliente, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, representantes o quienes tengan poder otorgado para disponer de la cuenta o intervenir los servicios.

131. Por cuanto hace al artículo tildado de inconstitucional, señalamos que el legislador estableció la siguiente excepción a la prohibición: las instituciones de crédito tendrán la obligación de proporcionar los datos o documentación sobre las operaciones mencionadas cuando la solicitud provenga de una medida dictada dentro de un juicio en el que el titular de la cuenta, el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado.

"XXVI. Efectuar operaciones de factoraje financiero;

"XXVI bis. Emitir y poner en circulación cualquier medio de pago que determine el Banco de México, sujetándose a las disposiciones técnicas y operativas que éste expida, en las cuales se establezcan entre otras características, las relativas a su uso, monto y vigencia, a fin de propiciar el uso de diversos medios de pago;

"XXVII. Intervenir en la contratación de seguros para lo cual deberán cumplir con lo establecido en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y en las disposiciones de carácter general que de la misma emanen, y

"XXVIII. Las análogas o conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

"Las instituciones de banca múltiple únicamente podrán realizar aquellas operaciones previstas en las fracciones anteriores que estén expresamente contempladas en sus estatutos sociales, previa aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en términos de lo dispuesto por los artículos 9o. y 46 Bis de la presente Ley.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, dentro de la regulación que deban emitir en el ámbito de su competencia, deberán considerar las operaciones que las instituciones de banca múltiple estén autorizadas a realizar conforme a lo previsto en los artículos 8o., 10 y 46 Bis de esta Ley, y diferenciar, cuando lo estimen procedente, dicha regulación en aspectos tales como la infraestructura con que deberán contar y la información que deberán proporcionar, entre otros. Asimismo, se podrán considerar los modelos de negocios o características de sus operaciones."

³⁶ Salvo el caso de las fracciones I a IV del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito.



132. También advertimos que el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito prevé otra excepción al secreto bancario, al imponer la obligación a las instituciones de crédito de entregar información financiera de sus usuarios o clientes, cuando la solicitud provenga de:

I. El procurador general de la República o del funcionario con facultades, cuando se pretenda comprobar la comisión de un delito previsto en la ley.

II. Los procuradores generales de Justicia de las entidades federativas o, en su caso, subprocuradores, cuando se trate de la comprobación de un delito.

III. Procurador general de Justicia Militar, en la constatación de hechos que constituyan un delito.

IV. Las autoridades tributarias federales para fines fiscales.

V. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VI. El tesorero de la Federación, tratándose de la vigilancia de los servidores públicos, auxiliares y, en su caso, particulares relacionados con la investigación de que se trate.

VII. La Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades de fiscalización de la cuenta pública federal, contratos o cuentas en los que se manejen recursos federales.

VIII. El secretario de la Función Pública o subsecretarios, en ejercicio de sus atribuciones de investigación en la comprobación de la evolución patrimonial de los servidores públicos federales.

IX. La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos, órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

133. Observamos que el propio artículo establece el procedimiento que deberán seguir las citadas autoridades cuando soliciten o requieran información financiera o bancaria, en concreto:



- Las autoridades señaladas para requerir información financiera a las instituciones de crédito deberán ejercer tal atribución en el desempeño de las facultades que la ley aplicable les otorga.

- Las solicitudes deben formularse debidamente fundadas y motivadas.

- Se tramitarán por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

- Cuando el requerimiento lo formule el procurador general de la República, la Auditoría Superior de la Federación o la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos políticos podrán solicitar a la autoridad jurisdiccional correspondiente la expedición de la orden relativa para que la institución de crédito entregue la información, esta solicitud deberá contener la orden los elementos siguientes:

1. Denominación de la institución;

2. Número de cuenta;

3. Nombre del cuentahabiente; y,

4. Los datos necesarios que permitan su plena identificación.

134. Con lo anterior, también advertimos que la norma dispone que las instituciones de crédito deben dar contestación a las solicitudes presentadas por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en los plazos que el propio órgano conceda para tal efecto. Estas instituciones podrán ser sancionadas en los supuestos en que no se entregue la información dentro de los términos fijados y bajo las condiciones determinadas.

135. De igual manera, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la encargada de emitir reglas de carácter general por virtud de las cuales se establezcan los elementos que deberán contener las solicitudes de información.

136. A partir de lo anterior, fue posible concluir que la finalidad del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito es regular la protección a cargo de las



instituciones financieras respecto de la información generada por las operaciones bancarias realizadas por sus usuarios o clientes, representantes legales o mandatarios. Asimismo, prevé la obligación de no difundir ese tipo de información frente a terceros ajenos a la relación entre la propia institución y el usuario, e incluso delimita las excepciones en torno a esa prohibición.

137. Por otra parte, señalamos que el artículo impugnado prevé funciones, obligaciones y mecanismos atribuibles exclusivamente a los sujetos siguientes:

- Las instituciones bancarias o pertenecientes al sistema financiero nacional.

- Las autoridades de distintos Poderes que tienen la facultad de requerir y recopilar información sobre las operaciones bancarias de los usuarios de los servicios financieros.

- Los funcionarios encargados de mantener la confidencialidad de la información tutelada por el secreto bancario.

- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, encargada de tramitar las solicitudes de información, cuando el caso así lo determine, la fijación de plazos y condiciones en que se entregará, así como las sanciones en caso de incumplimiento.

138. Finalmente, en cuanto a este apartado se refiere, destacamos que el secreto bancario que se prevé en el artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito presenta una doble vertiente, por un lado, impone la obligación de resguardar la información de los usuarios y, por otro lado, el derecho de oponerse a la entrega de información bancaria del cliente en los supuestos que no se encuentren previstos en la ley.

b.3) Secreto bancario para "fines penales"

139. Como lo hicimos en el amparo en revisión 58/2021, advertimos que el artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito en su texto corres-



pondiente a la reforma publicada el diez de enero de dos mil catorce prevé una excepción a la protección del derecho a la privacidad de los clientes o usuarios de las instituciones financieras; a saber: la obligación a cargo de éstas de dar noticia o información, siempre que así lo solicite el procurador general de la República o el servidor público en quien delegue facultades para lograr la comprobación del hecho que la ley señala como delito y de la probable responsabilidad del indiciado.

140. Al igual que en el precedente citado, debemos resaltar que esta facultad de investigación no encuentra respaldo en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público. Si bien el derecho a la privacidad no es un derecho absoluto (porque puede ser objeto de limitaciones en su ejercicio, cuando surja la necesidad de proteger otros derechos o intereses), éste encuentra límites cuando se vulnera la privacidad de las personas por parte del procurador al solicitar información relacionada con las cuentas bancarias de las personas que está investigando.

141. De acuerdo con el orden constitucional, la investigación de los delitos está a cargo del Ministerio Público: su actuación se sujeta a determinadas normas y, como toda autoridad, en el ámbito de sus atribuciones tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en el artículo 1o. constitucional.

142. Por tanto, el artículo impugnado no prevé expresamente el reconocimiento que tienen las personas respecto del derecho a su vida privada, pero incluye ciertas protecciones aisladas relacionadas con ésta. Una de ellas es la inviolabilidad del domicilio, que tiene como finalidad principal el respeto a un ámbito de la vida privada que, por regla general, debe quedar excluido del conocimiento ajeno y de las intromisiones de los demás, con la limitante que la propia Constitución establece para las autoridades.

143. Respecto al derecho a la privacidad para fines de investigación penal, la Constitución Federal admite la práctica de diligencias previa autorización judicial para recaudar información privada del imputado o procesado.



144. Al respecto, el artículo 21 constitucional, en relación con el 16, establece que la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público; sin embargo, dicha medida está limitada al principio de control judicial en casos específicos, es decir, la autoridad judicial determinará de manera excepcional los límites y eventos en que podrá actuar.

145. Tal como recordamos en el amparo en revisión 58/2021, el legislador ha establecido que debe existir un control judicial en forma acelerada y ágil, sin que ello permita que se deje de fundar y motivar la intervención de la autoridad para la obtención de información. En otras palabras, si el Ministerio Público, en el ejercicio de su función investigadora, se enfrenta a medidas adicionales que impliquen afectación de derechos fundamentales, necesariamente debe obtener la autorización del Juez respectivo.

146. Así, esta Primera Sala ha enfatizado que el carácter previo del control judicial, como regla, deriva del reforzamiento que en la etapa de investigación penal se imprime al principio de reserva judicial sobre las intervenciones que afectan derechos fundamentales, como el de privacidad. El lugar preferente que ocupan en el Estado se expresa a través de los controles que deben mediar para su afectación, tal y como se prevé en el artículo 1o. de la Constitución.

147. Por tanto, el papel de garante de los derechos fundamentales que cumple la autoridad judicial en la etapa de investigación responde al principio de necesidad efectiva de protección judicial, debido a que muchas de las medidas procesales que se adoptan en el curso de la investigación penal entran en tensión con el principio de inviolabilidad de determinados derechos fundamentales. Esta protección no quedaría garantizada si bastara con que la solicitud respectiva fuera realizada de manera unilateral por el Ministerio Público y por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, pues esta autoridad únicamente funge como intermediaria en el flujo de datos financieros, pero no califica lo legal o ilegal del requerimiento de información cuando el procurador la solicite sin previa autorización judicial.

148. De esta manera, como lo hicimos en el amparo en revisión 58/2021, es posible concluir que las funciones de investigación de los delitos que cumple



el Ministerio Público para la búsqueda de información que no es de libre acceso y que pueda implicar vulneración a derechos fundamentales, impone que se emita autorización previa de autoridad judicial. Así, la medida de investigación que implique afectación a los mismos debe estar precedida de un control judicial.

b.4) Análisis de los cuestionamientos expuestos por el recurrente

149. Establecido lo anterior, esta Primera Sala está en aptitud de contestar las interrogantes formuladas por el quejoso recurrente en el caso concreto.

150. El artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, efectivamente, es inconstitucional al no prever que la información bancaria solicitada por la autoridad ministerial en el marco de una investigación deba estar precedida de autorización judicial.

151. De acuerdo con la interpretación respecto al derecho a la vida privada (que ya hemos reseñado) y siguiendo las consideraciones del amparo directo en revisión 502/2017 y el amparo en revisión 58/2021, esta Primera Sala reitera que la permisión que otorga la norma impugnada a la autoridad ministerial para irrumpir la vida privada sin control judicial previo viola ese derecho. La facultad de solicitar información bancaria no tiene fundamento en la facultad de investigación de delitos contenida en el artículo 21 constitucional; menos aún forma parte de la extensión de facultades que permiten irrupción en la vida privada, y que se encuentran expresamente protegidas en el artículo 16 de la Constitución. Por ende, la información bancaria que se solicite por parte de la autoridad ministerial debe estar precedida de autorización judicial.

152. La autorización judicial se erige en un presupuesto indispensable para legitimar las intervenciones a los derechos fundamentales y, en particular, las medidas que impliquen injerencia en el derecho a la intimidad personal, como es el acceso a información confidencial referida al indiciado o imputado para la comprobación del cuerpo del delito o la responsabilidad penal.



153. Así, la facultad del Ministerio Público Federal de acceder a la información bancaria permite una potencial afectación al derecho a la autodeterminación de la persona, quien como titular de los datos personales sería la única legitimada para autorizar su circulación. De otro modo, esta irrupción en la vida privada sólo puede ocurrir mediante un control judicial debidamente fundado y motivado.

154. Las medidas que adopte el Ministerio Público en el desarrollo de la investigación de los delitos y que impliquen afectación a derechos fundamentales, como el de la privacidad sin control judicial, deben considerarse transgresoras de derechos fundamentales y, por tanto, inconstitucionales.

155. En atención a las consideraciones expuestas, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito –en su texto correspondiente a la reforma de diez de enero de dos mil catorce– vulnera el derecho a la privacidad para fines de investigación penal. Al permitir la interferencia de la actividad ministerial en el ejercicio del derecho fundamental a la intimidad, resulta violatorio del artículo 16 de la Constitución, que regula los presupuestos bajo los cuales el Estado, en legítimo ejercicio de su potestad investigadora puede realizar intervenciones en los derechos fundamentales, previa solicitud a autoridades judiciales.

156. A fin de evitar una violación al derecho fundamental a la vida privada de todo gobernado (del cual es parte el secreto bancario o financiero, aun cuando se trate de una persona sujeta a una investigación penal) es necesario que el Ministerio Público acuda ante la autoridad judicial a efecto de que le autorice requerir a las instituciones financieras la información y/o documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, lo que comprende el número de una o varias cuentas bancarias que son parte de la investigación ministerial.

157. Lo anterior es así, atento a que la facultad constitucional del Ministerio Público de investigar los delitos, establecida en el artículo 21 de la Constitución



Política del País, debe ser entendida con pleno respeto a los derechos fundamentales de las personas investigadas, así como de las víctimas. Es por ello que esta Primera Sala no encuentra razón jurídica válida para que en casos como el que nos ocupa, el Ministerio Público solicite información resguardada por el secreto bancario, en detrimento del derecho humano a la vida privada. Para requerir la historia crediticia de un gobernado es necesario el control judicial previo, en estricto acatamiento al artículo 16 constitucional.

158. Por tanto, esta Primera Sala concluye que el artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, vulnera el derecho a la privacidad, en su vertiente de secreto bancario, porque permite al Ministerio Público solicitar información financiera de una persona sujeta a investigación penal, a fin de comprobar la comisión de un delito o la probable responsabilidad penal, sin someter su petición a control judicial previo. Esto es contrario a lo establecido en el artículo 16 de la Constitución Política del País.

159. Por todas estas razones, los argumentos del quejoso resultan fundados.

VII. EFECTOS

160. Una vez que hemos declarado la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, en su texto correspondiente a la reforma publicada el diez de enero de dos mil catorce, para esta Primera Sala resulta evidente que la información bancaria obtenida en términos de éste constituye una prueba ilícita.³⁷ Por tanto, en atención al derecho a no ser juzgado a partir de pruebas ilícitas,³⁸ lo conducente es su exclusión del acervo probatorio.

³⁷ Al resolver el amparo en revisión 58/2021 esta Primera Sala determinó que si bien, la declaratoria de inconstitucionalidad de la norma tenía la finalidad de que, en lo futuro, la autoridad investigadora ajustara su actuación a los parámetros de dicha ejecutoria, no por ello se permitía que en el juicio respectivo se tomaran en cuenta elementos de prueba que hubieran sido obtenidos ilícitamente.

³⁸ Véase la jurisprudencia 1a./J. 139/2011 (9a.), de rubro: "PRUEBA ILÍCITA. EL DERECHO A UN DEBIDO PROCESO COMPRENDE EL DERECHO A NO SER JUZGADO A PARTIR DE PRUEBAS



161. En dichos términos, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado correspondiente para que, tomando en consideración la inconstitucionalidad de la norma que fundamentó la solicitud y la entrega de la información bancaria del quejoso a la autoridad ministerial, dicte una nueva resolución en la que declare la ilicitud de dicha prueba y, en consecuencia, devuelva las constancias de autos a la autoridad responsable para que ésta a su vez deje insubsistente el acto reclamado en el amparo directo y dicte una nueva resolución en la que prescinda del referido estado de cuenta del quejoso. Por razones lógicas, esta resolución deberá reestructurar el acervo probatorio de la causa penal y esto implicará que se revise si, en el caso, obra material probatorio suficiente para acreditar los elementos del tipo penal, así como la plena responsabilidad del quejoso.

VIII. DECISIÓN

162. Al resultar fundados los argumentos del recurrente respecto a la inconstitucionalidad del artículo 142, fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, en su texto correspondiente a la reforma publicada el diez de enero de dos mil catorce, lo procedente es revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento, para que dicte una nueva sentencia en la que dé cumplimiento a los efectos precisados en el punto anterior de este fallo.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos relativos al Octavo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

OBTENIDAS AL MARGEN DE LAS EXIGENCIAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Primera Sala, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 3, página 2057, con número de registro digital: 260509.



Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la Ministra y de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), quien se reservó su derecho a formular voto particular.

Firman el señor Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 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 P./J. 16/2018 (10a.), 1a./J. 39/2018 (10a.), 1a./J. 101/2017 (10a.), 2a./J. 16/2016 (10a.), 2a./J. 128/2015 (10a.), 1a./J. 41/2015 (10a.) y 1a./J. 48/2014 (10a.) y aislada 1a. CCCXXXIX/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 8 de junio de 2018 a las 10:14 horas, 22 de junio de 2018 a las 10:28 horas, 24 de noviembre de 2017 a las 10:35 horas, 26 de febrero de 2016 a las 10:30 horas, 25 de septiembre de 2015 a las 10:30 horas, 19 de junio de 2015 a las 9:30 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, con números de registro digital: 2017123, 2017276, 2015603, 2011123, 2010016, 2009408, 2006594 y 2018816, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 130/2007 y aislada 2a. LXIII/2008 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXVI, diciembre de 2007, página 8 y XXVII, mayo de 2008, página 229, con números de registro digital: 170740 y 169700, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 58/2011 citada en esta sentencia, relativa a la contradicción de tesis 58/2011 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima



Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 5, con número de registro digital: 24373.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

PRECLUSIÓN PARA IMPUGNAR UNA NORMA GENERAL EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. NO SE ACTUALIZA SI SE OMITIÓ RECLAMARLA EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO PREVIAMENTE PROMOVIDO.

Hechos: En un juicio de amparo directo se planteó la inconstitucionalidad de una norma general. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento consideró que se actualizaba la figura de preclusión para plantear la inconstitucionalidad porque la parte quejosa había consentido la norma que le fue aplicada dentro de la misma secuela procesal en la fase de averiguación previa, al no haberla reclamado en un juicio de amparo indirecto previo, promovido en contra de la confirmación del auto de formal prisión. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que no se actualiza el consentimiento de una norma general para efectos de su impugnación en un juicio de amparo directo, cuando la parte quejosa omite plantear su invalidez al acudir previamente al juicio de amparo indirecto, con el objeto de combatir una resolución intraprocesal en la que dicha norma fue aplicada.

Justificación: El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 58/2011, de la que derivó la tesis de jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.), concluyó que la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo abrogada –que se refiere al consentimiento del acto reclamado– resulta incompatible con la vía directa del juicio de amparo; pues estableció, con toda claridad, que la preclusión para impugnar la inconstitucionalidad de una norma general sólo se actualiza cuando la parte quejosa pretende introducir un planteamiento de constitucionalidad de una norma general hasta la segunda demanda de amparo directo. Es decir, esto ocurre cuando dicha invalidez se plantea, por primera vez, hasta la demanda de am-



paro directo que se promueve contra una resolución dictada en cumplimiento de una primera sentencia de amparo directo; ello, pese a que la norma en cuestión ha sido aplicada desde el acto reclamado en el primer juicio de amparo directo. Al respecto, esta Primera Sala advierte que nada en la Ley de Amparo vigente justifica modificar la interpretación alcanzada en ese precedente. Así, esta forma de preclusión para combatir normas generales no se actualiza cuando en un mismo proceso se promueve un juicio de amparo indirecto y, posteriormente, otro por la vía directa. La razón, en el fondo, es que sólo cuando se dicta sentencia definitiva es posible ver en qué sentido esa norma reclamada ha perjudicado a la parte quejosa. Es decir, tal perjuicio se materializa de un modo distinto en una resolución definitiva y eso es precisamente lo que resulta materia de impugnación en el juicio de amparo directo.

1a./J. 180/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 1221/2022. 12 de julio de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Patricia del Arenal Urueta.

Nota: La tesis de jurisprudencia citada P./J. 2/2013 (10a.), de título y subtítulo: "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.", se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, febrero de 2013, Tomo 1, página 6, con número de registro digital: 2002704.

Tesis de jurisprudencia 180/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de noviembre de dos mil veintitrés.

La sentencia dictada en la contradicción de tesis 58/2011 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 1, abril de 2013, página 5, con número de registro digital: 24373.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



REQUISITOS PARA LAS DEDUCCIONES EN MATERIA DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA. NO CONSTITUYEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS, POR LO CUAL NO LES RESULTA APLICABLE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2310/2023. MATERIALES, INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN, S.A. DE C.V. 27 DE SEPTIEMBRE DE 2023. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. AUSENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO.

ÍNDICE TEMÁTICO

| | Apartado | Criterio y decisión | Páginas |
|-----|-------------------------------------|--|----------------|
| I. | ANTECEDENTES | El presente asunto tiene su origen en la determinación de un crédito fiscal a cargo de Materiales, Ingeniería y Construcción, Sociedad Anónima de Capital Variable, por la cantidad de ***** , como sujeto directo en materia de impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado y como retenedor en materia de esos impuestos, por el ejercicio fiscal dos mil diecisiete. Dicha persona jurídico-colectiva promovió juicio de nulidad, mismo que fue resuelto en el sentido de declarar la nulidad para efectos de la resolución impugnada. | 1 |
| II. | TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO | La contribuyente promovió amparo directo en el que impugnó, entre otras cuestiones, la constitucionalidad del artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete, al considerar que vulneraba el principio de propor- | 2 |



| | | | |
|------|--|--|----|
| | | <p>cionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal. El Tribunal Colegiado negó la protección constitucional y la quejosa interpuso el recurso de revisión materia de esta instancia.</p> | |
| III. | PRESUPUESTOS PROCESALES | <p>Esta Primera Sala es competente para conocer del amparo directo en revisión, mismo que fue interpuesto de manera oportuna y por parte legitimada.</p> | 3 |
| IV. | PROCEDENCIA | <p>El recurso sí es procedente porque en la demanda de amparo se impugnó la constitucionalidad de una norma general, como lo es el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete, por vulnerar el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal; mientras que en la sentencia recurrida se desestimaron los argumentos correspondientes, lo cual es combatido por la parte quejosa a través de sus agravios.</p> <p>De igual forma, la resolución del asunto reviste un interés excepcional, ya que no existe jurisprudencia de este Alto Tribunal que dilucide la regularidad constitucional de dicho precepto desde la perspectiva planteada por la parte quejosa.</p> | 4 |
| V. | CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER | <p>Se sintetizan los argumentos de la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios.</p> | 5 |
| VI. | ESTUDIO DE FONDO | <p>El proyecto propone declarar infundados los agravios porque sí fue correcta la determinación del Tribunal Colegiado en torno a que el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete, no vulnera el principio de proporcionalidad de las penas, ya que este principio no es aplicable al requisito para las deducciones previsto en la porción normativa impugnada al no regular una sanción del orden administrativo, ni derivar del ejercicio de la facultad punitiva del Estado.</p> | 13 |



| | | | |
|-------------|-----------------|---|----|
| VII. | DECISIÓN | En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida y se niega la protección constitucional. | 25 |
|-------------|-----------------|---|----|

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día **veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Correspondiente al amparo directo en revisión 2310/2023, interpuesto por Materiales, Ingeniería y Construcción, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su administrador único, en contra de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en Aguascalientes, en el juicio de amparo directo 319/2022.

I. ANTECEDENTES

1. El siete de mayo de dos mil quince, la Dirección General de Auditoría Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes determinó un crédito fiscal de ***** a cargo de Materiales, Ingeniería y Construcción, Sociedad Anónima de Capital Variable, como sujeto directo en materia de impuesto sobre la renta e impuesto al valor agregado, así como retenedor en materia de esos impuestos en el ejercicio fiscal dos mil diecisiete.¹

2. La contribuyente promovió juicio de nulidad,² el cual fue resuelto por la Sala Regional del Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa mediante sentencia de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, en el sentido de declarar la nulidad de la resolución impugnada,³ para el efecto de que si la autoridad

¹ El número del oficio determinante del crédito fiscal es *****.

² Expediente registrado con el número *****.

³ Debido a que la autoridad fiscal no aplicó en su resolución una disposición adecuada en cuanto al fondo del asunto, de conformidad con el artículo 51, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



fiscal así lo consideraba adecuado, repusiera el procedimiento y emitiera una nueva resolución, reiterando aquello que fue materia de análisis y que no fue desvirtuado, siempre y cuando lo hiciera dentro del plazo de cuatro meses.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

3. Materiales, Ingeniería y Construcción, Sociedad Anónima de Capital Variable promovió amparo directo por conducto de su administrador único, mediante escrito presentado el cinco de julio de dos mil veintidós, en contra de la sentencia de veinticuatro de mayo del mismo año, dictada por la Sala Regional del Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio contencioso administrativo *****.

4. El presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito registró el asunto con el número de expediente 319/2022 y, previo desahogo de un requerimiento, admitió a trámite la demanda mediante acuerdo de treinta de agosto de dos mil veintidós. En este último reconoció el carácter de tercero interesada a la Dirección General de Auditoría Fiscal de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Estado de Aguascalientes.⁴

5. El Tribunal Colegiado dictó sentencia en sesión virtual de dos de marzo de dos mil veintitrés, en la cual **negó la protección constitucional**. La quejosa interpuso recurso de revisión, por conducto de su administrador único, mediante escrito presentado el cuatro de abril de dos mil veintitrés en el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito.

6. La Ministra presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el amparo directo en revisión por acuerdo de dieciocho de abril de dos mil veintitrés y ordenó registrarlo con el número 2310/2023. Asimismo, ordenó turnarlo al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y enviar el expediente a la Primera Sala para efectos de su avocamiento. Esto último tuvo verificativo en acuerdo de ocho de agosto del propio año.

⁴ En el mismo acuerdo se determinó no tener como terceros interesados al Secretario de Finanzas del Estado de Aguascalientes, ni al Secretario de Hacienda y Crédito Público, al no ubicarlos en alguna hipótesis del artículo 5o., fracción III, de la Ley de Amparo.



III. PRESUPUESTOS PROCESALES

7. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente⁵ para conocer del amparo directo en revisión, el cual fue interpuesto de manera oportuna⁶ y por parte legitimada.⁷

IV. PROCEDENCIA

8. De conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando en la sentencia recurrida se decide sobre la constitucionalidad de una norma general, se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones mencionadas habiendo sido planteadas desde la demanda de amparo.

9. Además, es necesario que el problema de constitucionalidad revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, lo cual

⁵ De conformidad con los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto tercero en relación con el segundo, fracción III, inciso B), del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, modificado mediante Instrumento Normativo aprobado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de abril de dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce del propio mes y año. Lo anterior, en virtud de que el presente medio de impugnación fue interpuesto en contra de una sentencia emitida por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo. Además, no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

⁶ La sentencia recurrida fue notificada personalmente el jueves dieciséis de marzo de dos mil veintitrés y surtió efectos el viernes diecisiete de marzo siguiente. De ahí que el plazo de diez días para interponer el recurso de revisión, previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, **transcurrió del miércoles veintidós de marzo al martes cuatro de abril del mismo año**, descontando de dicho cómputo los días dieciocho, diecinueve, veinte, veintiuno, veinticinco y veintiséis de marzo, así como uno y dos de abril, por ser inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Por tanto, si el recurso de revisión fue presentado por el administrador único de la quejosa el **cuatro de abril de dos mil veintitrés** en el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, según se desprende del sello fechador que aparece en la primera página del escrito de agravios, es claro que su presentación fue oportuna.

⁷ En virtud de que el recurso de revisión fue interpuesto por *****, quien tiene reconocido el carácter de administrador único de la parte quejosa en el amparo directo 319/2022, del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito y cuya sentencia es la recurrida en esta instancia.



sucede, por ejemplo, cuando su resolución permite fijar un criterio novedoso o de relevancia, así como cuando lo decidido en la sentencia recurrida puede implicar el desconocimiento de un criterio emitido por la Suprema Corte relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional.

10. En el caso, el medio de impugnación es procedente, toda vez que en la demanda de amparo se impugnó la constitucionalidad de una norma general, como lo es el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete, por vulnerar el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal; mientras que en la sentencia recurrida se desestimaron los argumentos correspondientes, lo cual es combatido por la parte quejosa a través de sus agravios.

11. De igual forma, la resolución del asunto reviste un interés excepcional, ya que no existe jurisprudencia de este Alto Tribunal que dilucide la regularidad constitucional de dicho precepto desde la perspectiva planteada por la parte quejosa. Por tanto, se cumple con los requisitos de procedencia para el amparo directo en revisión.

V. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER

12. Para delimitar la problemática jurídica del presente asunto, es necesario sintetizar los argumentos de la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios del recurso de revisión.

13. **Demanda de amparo.** En el **primer concepto de violación**, la quejosa argumentó que la sentencia reclamada es ilegal por transgredir los principios de legalidad y seguridad jurídica, ya que la Sala responsable no analizó sus conceptos de impugnación correctamente, pues sí acreditó que sólo debía pagar y deducir para efectos del impuesto sobre la renta la cantidad de ***** por concepto de sueldos y salarios; y no la cantidad determinada por la autoridad fiscal de *****.

14. De ahí que a decir de la quejosa, no pretendía cambiar los conceptos registrados en su balanza de comprobación, toda vez que su pretensión era que los conceptos de la subcuenta "*MANO DE OBRA*" en la cuenta denominada



"CONSTRUCCIONES EN PROCESO" no fueran considerados como pago de sueldos y salarios, sino como pagos a proveedores y, consecuentemente, que respecto de dichos pagos no se le exigiera el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 27, fracción V, y 96 de la Ley del Impuesto sobre la Renta para deducirlos.

15. En el **segundo concepto de violación** se adujo que la sentencia reclamada era ilegal porque, con base en una incorrecta fundamentación y motivación, la Sala responsable determinó que fue legal el rechazo de deducciones. Sin embargo, la quejosa apuntó que sí cumplió con los requisitos exigidos por el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, pues sí les retuvo dicho impuesto a los trabajadores a los cuales tenía la obligación de hacerlo, lo cual inclusive fue reconocido por la autoridad demandada en el juicio de nulidad de origen.

16. Así, la quejosa indicó que la sentencia reclamada transgredió el principio de tipicidad, al considerar legal que la autoridad fiscal aplicara la sanción prevista, *a contrario sensu*, en el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, consistente en la pérdida del derecho a la deducción.

17. En el **tercer concepto de violación** se argumentó que la sentencia reclamada era ilegal, en virtud de que la Sala responsable consideró que el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete⁸ no vulneraba el principio de proporcionalidad de las penas, establecido en el artículo 22 de la Constitución Federal.

18. Al respecto, la quejosa señaló que si bien el precepto impugnado establece como requisito de las deducciones autorizadas que los terceros deben

⁸ "Artículo 27. Las deducciones autorizadas en este título deberán reunir los siguientes requisitos:

...

"V. Cumplir con las obligaciones establecidas en esta Ley en materia de retención y entero de impuestos a cargo de terceros o que, en su caso, se recabe de éstos copia de los documentos en que conste el pago de dichos impuestos. Tratándose de pagos al extranjero, éstos sólo se podrán deducir siempre que el contribuyente proporcione la información a que esté obligado en los términos del artículo 76 de esta Ley."



cumplir con sus obligaciones en materia de retención y entero de impuestos, también prevé, *a contrario sensu*, una infracción y una sanción, ya que dispone que el incumplimiento de dichas obligaciones se sancionará con la pérdida del derecho a la deducción de la cantidad por la que los terceros debieron retener y enterar los impuestos respectivos.

19. En este sentido, la quejosa indicó que la sanción relativa a la pérdida para el contribuyente del derecho a la deducción de la cantidad por la que no retuvo ni enteró los impuestos correspondientes, no es proporcional a la conducta infractora para la que establece dicha sanción, es decir, el incumplimiento por parte del contribuyente, en su carácter de retenedor, de la obligación de retener y enterar esos impuestos, pues la autoridad fiscalizadora cuenta con facultades de comprobación para determinar el impuesto sobre la renta cuyo pago se omitió, en lugar de determinar el rechazo de la deducción.

20. En el **cuarto concepto de violación**, la quejosa expuso que la sentencia reclamada es ilegal porque la Sala responsable no declaró la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, sino que sólo declaró la nulidad para efectos⁹ y dejó a salvo la facultad de la autoridad fiscalizadora para emitir una nueva resolución en caso de que así lo decidiera, transgrediendo el principio de *non bis in idem*.

21. Al respecto, la quejosa señaló que contrario a lo sostenido por la Sala responsable, la presuntiva de ingresos sí se asemeja a una pena o sanción administrativa, pues se traduce en la determinación de un crédito fiscal a cargo del contribuyente revisado, que a su vez se traduce en un detrimento en su patrimonio. Máxime que el dejar de aplicar una disposición fiscal adecuada en cuanto al fondo del asunto constituye un vicio de fondo.

22. De ahí que a decir de la quejosa, ese vicio de fondo no permite a la autoridad fiscalizadora reponer el acto, sino que provoca una nulidad lisa y llana que impide cualquier actuación posterior de la autoridad, en razón de la profundidad

⁹ Debido a que la autoridad fiscal no aplicó en su resolución una disposición adecuada en cuanto al fondo del asunto, de conformidad con el artículo 51, fracción IV, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.



o trascendencia de la materia sobre la cual incide el vicio, y que determina, en igual forma, un contexto específico sobre el que existirá cosa juzgada.

23. **Sentencia recurrida.** En primer lugar, el Tribunal Colegiado declaró inoperantes los argumentos del tercer concepto de violación, en los cuales la quejosa controvertió la constitucionalidad del artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete, por no cumplir con el principio de proporcionalidad de las penas establecido en el artículo 22 de la Constitución Federal.

24. Al respecto, el órgano colegiado consideró que la circunstancia de que dicho precepto establezca la pérdida del derecho a la deducción no implica que ello constituya una sanción. En este sentido, señaló que al resolver el amparo en revisión 1370/2005, la Primera Sala sostuvo que no debía confundirse la consecuencia jurídica con la pena, como si se tratara de la misma cuestión, pues toda pena es una consecuencia jurídica, pero no toda consecuencia jurídica es una pena.

25. Asimismo, el tribunal federal indicó que de conformidad con lo resuelto en ese asunto, una pena en sentido estricto es la sanción penal, misma que pertenece al género de las consecuencias jurídicas, pero tiene otras notas características que la distinguen y la identifican, pues se trata de la privación coactiva de un bien, determinada por una autoridad facultada válidamente para ello, que sufre una persona como consecuencia de una conducta que fue calificada como delictiva en un proceso judicial.

26. El Tribunal Colegiado también refirió que al resolver el amparo directo en revisión 823/2006, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte consideró que una interpretación lógica del artículo 22 de la Constitución Federal permite estimar que las penas prohibidas en dicho precepto no se reducen a la materia penal, sino que también pueden considerarse aplicables al derecho administrativo sancionador.

27. De esta forma, para el tribunal federal las disposiciones establecidas en el artículo impugnado relacionadas con las deducciones que pretendía ejercer la parte quejosa no eran susceptibles de ser analizadas a la luz del artículo



22 de la Ley Fundamental, ya que, si bien los principios contenidos en este último son aplicables por identidad a las sanciones administrativas, lo cierto es que no debía confundirse a la consecuencia jurídica con la pena como si se tratara de la misma cuestión.

28. El órgano colegiado determinó que en el caso, resultan inaplicables los principios del artículo 22 de la Constitución Federal, toda vez que la norma controvertida no establece propiamente una pena ni una sanción administrativa, sino solamente la consecuencia jurídica que obedece a una omisión de cumplir con los requisitos fiscales para que las deducciones respectivas sean procedentes.

29. Por otra parte, el Tribunal Colegiado también declaró inoperante el argumento del segundo concepto de violación en el que se adujo una transgresión al principio de tipicidad en la sentencia reclamada. Ello, pues tal planteamiento tuvo como sustento que la norma impugnada establece una sanción, cuando lo cierto es que sólo dispone una consecuencia jurídica. Además, indicó que el resto de los argumentos de dicho concepto de violación no controvertían las consideraciones de la sentencia reclamada por las que se determinó correcto que la autoridad fiscal no autorizara las deducciones correspondientes.

30. De igual forma, calificó de inoperante el primer concepto de violación porque tampoco controvertía las consideraciones de la sentencia reclamada, además de que partía de premisas incorrectas, al no advertirse en dicha sentencia las frases que la quejosa le atribuyó a la autoridad responsable, en relación con pretender cambiar los conceptos registrados en su balanza de comprobación.

31. Por último, el tribunal federal declaró infundado el cuarto concepto de violación, al exponer que los vicios advertidos por la Sala responsable en la resolución impugnada sí originan una nulidad para efectos y no una lisa y llana, como pretendió la quejosa. Lo anterior, pues la causa de invalidez no tenía por efecto desaparecer la facultad que originó la fiscalización, ni el carácter de contribuyente que tiene la quejosa.

32. Por el contrario, el órgano colegiado apuntó que los motivos de nulidad detectados no afectaron la facultad ejercida por la autoridad ni causan la inva-



lidad del procedimiento de fiscalización, sino sólo de algunas de las consideraciones utilizadas como parte de la mecánica para determinar la situación fiscal de la contribuyente; lo que en su caso sólo acota el margen de la autoridad para emitir la liquidación que estime pertinente sin incurrir en las mismas violaciones advertidas.

33. **Recurso de revisión.** En el **único agravio** se argumenta que la sentencia recurrida es inconstitucional, ya que con una incorrecta fundamentación y motivación, se determinó que el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete no es susceptible de ser analizado a la luz del artículo 22 de la Constitución Federal y, por tanto, no le es aplicable el principio de proporcionalidad de las penas.

34. Al respecto, la recurrente señala que dicha porción normativa establece, *a contrario sensu*, que el incumplimiento de la obligación de retener y enterar los impuestos por parte de los terceros obligados por la Ley del Impuesto sobre la Renta y las demás disposiciones fiscales se sancionará con la pérdida del derecho a la deducción de las cantidades por las que debieron retener y enterar dichos impuestos.

35. Asimismo, la recurrente aduce que el amparo en revisión 1370/2005, invocado por el Tribunal Colegiado, ya no es aplicable al caso porque, si bien en el dos mil seis la Primera Sala sostuvo que únicamente a la sanción penal le era aplicable el artículo 22 de la Constitución Federal, lo cierto es que dicho órgano colegiado también invocó el amparo directo en revisión 823/2006 resuelto por el Tribunal Pleno en el dos mil ocho, en el cual se determinó que lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Fundamental es extensivo a la materia administrativa sancionadora.

36. De ahí que el término "pena" utilizado en el Texto Constitucional debe entenderse como sanción en sentido amplio; por lo que resulta contradictorio que el Tribunal Colegiado resolviera que el artículo impugnado no fuera susceptible de ser analizado a la luz del artículo 22 de la Constitución Federal, pues incluso en la sentencia recurrida reconoció que la Suprema Corte ya había establecido que a las sanciones administrativas también les son aplicables los principios de ese precepto constitucional.



37. Por otra parte, la recurrente indica que aun cuando el precedente de la Primera Sala invocado por el Tribunal Colegiado fuera aplicable, la pérdida del derecho a la deducción prevista en el artículo impugnado no sólo es una consecuencia jurídica, sino que constituye una sanción.

38. Lo anterior, pues tal como lo exige el precedente referido, la pérdida del derecho a la deducción que nos ocupa es una consecuencia jurídica que tiene las notas características que distinguen e identifican a una sanción, pues se trata de la privación coactiva (la pérdida) de un bien (del derecho a la deducción de una cantidad o cantidades de dinero), determinada por una autoridad facultada válidamente para ello (por el legislador y por la fiscalizadora) que sufre una persona (la quejosa) como consecuencia de una conducta calificada como infractora (el incumplimiento de las obligaciones en materia de retención y entero de impuestos).

39. Finalmente, la recurrente expone que el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete, vulnera el principio de proporcionalidad de las penas porque la sanción que prevé no es proporcional a la conducta infractora, pues la autoridad fiscal cuenta con facultades para determinar las cantidades que el contribuyente omitió retener y enterar, así como para exigirle el pago de dichas cantidades adeudadas al fisco.

40. Así, afirma que la autoridad fiscal pudo haberle determinado el impuesto sobre la renta cuyo pago omitió, en vez de rechazarle la oportunidad de hacer la deducción respectiva.

VI. ESTUDIO DE FONDO

41. La materia del presente asunto consiste en determinar si los agravios refutan las consideraciones por las cuales el Tribunal Colegiado determinó que el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete, no vulnera el principio de proporcionalidad de las penas, en la medida que dicho precepto entraña una condición para que los contribuyentes puedan aplicar deducciones y no una sanción administrativa respecto de la cual rija el artículo 22 de la Constitución Federal.



42. Al respecto, esta Primera Sala considera **infundados** los argumentos en los cuales la recurrente aduce que a diferencia de lo establecido en la sentencia recurrida, el precepto impugnado sí regula una sanción administrativa susceptible de ser analizada a la luz del principio de proporcionalidad de las penas, en su vertiente extendida al derecho administrativo sancionador.

43. Para demostrar lo infundado de ese agravio, debemos recordar que por virtud del artículo 22 de la Constitución Federal,¹⁰ la gravedad de las penas debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido, de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes.

44. Aun cuando la simple lectura del precepto constitucional aludido revela que está dirigido a la materia penal,¹¹ esta Suprema Corte ha consolidado una línea jurisprudencial en el sentido de que los principios de esa materia válidamente pueden extenderse a otros campos del orden jurídico que por su naturaleza, conllevan el ejercicio del *ius puniendi*, es decir, de la facultad punitiva o de castigo por parte del Estado.¹²

45. En ese sentido, destaca que el Tribunal Pleno al resolver la emblemática acción de inconstitucionalidad 4/2006¹³ estableció que para la construcción de los principios del derecho administrativo sancionador es válido acudir de manera

¹⁰ **"Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**"

¹¹ Al respecto, véase la jurisprudencia 1a./J. 3/2012 (9a.), de rubro: "PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, Tomo 1, febrero de 2012, página 503 y registro digital: 160280.

¹² *Cfr.* P./J. 99/2006, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1565 y registro digital: 174488.

¹³ Aprobada por unanimidad de ocho votos y de la cual emanó la jurisprudencia ya citada P./J. 99/2006.



prudente a las técnicas garantistas del derecho penal, en tanto que ambos son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida como la facultad que tiene éste de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

46. Así, en dicho precedente se explicó que el derecho administrativo sancionador implica la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas, por lo cual la sanción administrativa es una función jurídica que tiene lugar como reacción a lo antijurídico, frente a la lesión del derecho administrativo.

47. Asimismo, se indicó que la sanción administrativa es un castigo infligido por los agentes del Estado a un administrado como consecuencia de una conducta tachada como ilícita por la ley. Este castigo puede consistir en la privación de un bien, de un derecho, la imposición de una obligación de pago de una multa, arresto, etcétera.

48. En este sentido, en el precedente invocado se expuso que la sanción administrativa guarda una similitud fundamental con la sanción del orden penal (pena), toda vez que como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas figuras tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico.

49. Es decir, en uno y otro supuesto la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la advertencia de una eventual sanción, con independencia de que esta última la imponga en un caso el tribunal y en otro la autoridad administrativa, pues ello constituye una diferencia jurídico-material entre los dos tipos de normas sancionatorias.

50. Sin embargo, el Tribunal Pleno también afirmó que la elección entre pena y sanción administrativa no es completamente disponible para el legislador, en tanto que es susceptible de ser controlable a través de un juicio de proporcionalidad y razonabilidad, en sede constitucional.

51. En consecuencia, se concluyó que dada la similitud y la unidad de la potestad punitiva, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador puede acudir a los principios penales sustan-



tivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio de *non bis in idem*, la presunción de inocencia, el principio de culpabilidad e, incluso, la prescripción de las sanciones; aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia **no pueda hacerse de forma automática, ya que la aplicación de dichos principios al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.**

52. De igual forma, al resolver la contradicción de tesis 200/2013,¹⁴ el Tribunal Pleno refirió que junto al derecho penal existe una manifestación con características semejantes a éste, como lo es el procedimiento administrativo sancionador, mediante el cual el Estado ejerce su potestad punitiva y una persona pueda verse sancionada; es decir, constituye la facultad con la que cuenta el Estado para imponer penas, sanciones o medidas de seguridad ante la comisión de actos ilícitos.

53. Por otra parte, en la acción de inconstitucionalidad 139/2019, el Pleno reiteró que tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador son manifestaciones de una misma potestad punitiva estatal, es decir, el *ius puniendi*. De ahí que los principios que limitan la potestad punitiva penal también son aplicables al derecho administrativo sancionador, pero con las modulaciones que sean necesarias derivadas de la necesidad de adaptarlos a las funciones y naturaleza propias del derecho administrativo.

54. A su vez, esta Primera Sala también se ha pronunciado respecto a que una de las manifestaciones de la potestad punitiva del Estado es precisamente el llamado "derecho administrativo sancionador", el cual **parte de la preexistencia de un tipo administrativo, de modo tal que, cuando la acción u omisión se ajusta a él se actualiza la tipicidad de la conducta y, en consecuencia, da lugar a imponer la sanción administrativa conducente.**¹⁵

¹⁴ En sesión de veintiocho de enero de dos mil catorce, por mayoría de nueve votos. Los señores Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

¹⁵ Véase amparo en revisión 54/2016, página 58, aprobado en sesión de diez de agosto de dos mil dieciséis, por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por el Ministro José Ramón Cossío Díaz y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



55. En el caso concreto, la recurrente argumenta que el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete, vulnera el principio de proporcionalidad de las penas, bajo la premisa fundamental de que prevé una sanción consistente en la pérdida del derecho a la deducción de las cantidades por las que el contribuyente debió retener y enterar los impuestos por parte de los terceros obligados por esa misma ley.

56. Además, la recurrente aduce que lo dispuesto en el artículo impugnado no sólo es una consecuencia jurídica, sino que constituye una sanción administrativa, pues la pérdida del derecho a la deducción se trata de la privación coactiva (la pérdida) de un bien (del derecho a la deducción de una cantidad o cantidades de dinero), determinada por una autoridad facultada válidamente para ello (por el legislador y por la fiscalizadora) que sufre una persona (el contribuyente) como consecuencia de una conducta calificada como infractora (el incumplimiento de las obligaciones en materia de retención y entero de impuestos).

57. Dichos planteamientos son **infundados**, tal como se explicará a continuación.

58. El artículo 27, fracción V, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete prevé textualmente lo siguiente:

"**Artículo 27.** Las deducciones autorizadas en este Título deberán reunir los siguientes **requisitos**:

"...

"**V. Cumplir con las obligaciones establecidas en esta Ley en materia de retención y entero de impuestos a cargo de terceros o que, en su caso, se recabe de éstos copia de los documentos en que conste el pago de dichos impuestos. Tratándose de pagos al extranjero, éstos sólo se podrán deducir siempre que el contribuyente proporcione la información a que esté obligado en los términos del artículo 76 de esta Ley.**

"Los pagos que a la vez sean ingresos en los términos del capítulo I del título IV de esta ley, se podrán deducir siempre que las erogaciones por concep-



to de remuneración, las retenciones correspondientes y las deducciones del impuesto local por salarios y, en general, por la prestación de un servicio personal independiente, consten en comprobantes fiscales emitidos en términos del Código Fiscal de la Federación y se cumpla con las obligaciones a que se refiere el artículo 99, fracciones I, II, III y V, de la presente ley, así como las disposiciones que, en su caso, regulen el subsidio para el empleo y los contribuyentes cumplan con la obligación de inscribir a los trabajadores en el Instituto Mexicano del Seguro Social cuando estén obligados a ello, en los términos de las leyes de seguridad social.

"Tratándose de subcontratación laboral en términos de la Ley Federal del Trabajo, el contratante deberá obtener del contratista copia de los comprobantes fiscales por concepto de pago de salarios de los trabajadores que le hayan proporcionado el servicio subcontratado, de los acuses de recibo, así como de la declaración de entero de las retenciones de impuestos efectuadas a dichos trabajadores y de pago de las cuotas obrero patronales al Instituto Mexicano del Seguro Social. Los contratistas estarán obligados a entregar al contratante los comprobantes y la información a que se refiere este párrafo." (**Énfasis agregado**)

59. De lo anterior se sigue, en lo que a esta resolución interesa, que para tener acceso a las deducciones autorizadas por la Ley del Impuesto sobre la Renta se deben reunir ciertos requisitos, como lo es el relativo a cumplir con las obligaciones establecidas en dicha ley en materia de retención y entero de impuestos a cargo de terceros.

60. Así, para que el precepto impugnado pueda ser analizado a la luz del principio de proporcionalidad de las penas, en su versión extendida hacia el derecho administrativo sancionador, es requisito indispensable que efectivamente entrañe una sanción, lo cual supone la preexistencia de un tipo administrativo.

61. Verificar lo anterior es de suma relevancia, pues en "*el Ordenamiento Jurídico están previstas diversas consecuencias muy parecidas e, incluso, idénticas a las sanciones administrativas y es el caso que importa distinguirlas con*



absoluta precisión habida cuenta de que el régimen jurídico de las sanciones es exclusivo de ellas.¹⁶

62. Así, esta Primera Sala considera que el precepto impugnado no entraña una sanción administrativa al condicionar la validez de las deducciones respectivas al cumplimiento por parte de los contribuyentes de sus obligaciones de retener y enterar impuestos a cargo de terceros o que en su caso, se recabe de éstos copia de los documentos en que conste el pago de dichos impuestos.

63. Por el contrario, la condición apuntada en realidad corresponde con un mero requisito legal para que de manera válida se pueda hacer efectiva una deducción por parte de los contribuyentes, lo que de ninguna forma puede ser examinado a la luz del principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal.

64. Los requisitos para acceder a las deducciones autorizadas por la ley fiscal se distinguen de una sanción administrativa, porque aquéllos no se tratan de la imposición de una acción coactiva con motivo de la comisión de una conducta infractora o que se repunte como ilícita, sino que tienen como propósito condicionar la posibilidad de reducir la base gravable sobre la que se determina el impuesto sobre la renta.

65. En otras palabras, condicionar la procedencia de las deducciones al cumplimiento de ciertos requisitos de ninguna forma entraña la previsión de tipos administrativos, que es la precondition necesaria para hablar de sanciones administrativas.

66. Al respecto, esta Primera Sala ha sido consistente en referir que si bien las deducciones constituyen una forma de atenuar la carga fiscal, en su diseño, el legislador tiene una amplia libertad de configuración, siempre que no se comprometan los principios de justicia tributaria previstos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.¹⁷

¹⁶ Nieto García, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 5a. ed., Editorial Tecnos, España, 2018, p. 156.

¹⁷ En ese sentido, resulta ilustrativa la tesis 1a. LXVIII/2009, de rubro: "RENTA. FUNCIÓN DE LAS DEDUCCIONES EN LA MECÁNICA DEL CÁLCULO DEL IMPUESTO RELATIVO.". Consultable en la



67. También esta Sala se ha pronunciado sobre la validez de que el legislador establezca requisitos para poder realizar deducciones en el impuesto sobre la renta, afirmando que no se afecta el derecho de los contribuyentes a deducir las erogaciones autorizadas cuando se establecen condiciones para su ejercicio.¹⁸

68. De este modo, si bien el acceso a la deducción puede verse impedido cuando no se cumplen las condiciones o requisitos exigidos por la ley fiscal, ello no se traduce en la regulación de sanciones administrativas, máxime cuando la figura de las deducciones constituye un beneficio respecto del cual el legislador cuenta con una amplia libertad configurativa para asignar los requisitos que estime convenientes para que el contribuyente acceda a la disminución de su carga fiscal.

69. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala observa que **el precepto impugnado no se encuentra inmerso en un procedimiento ejercido como una manifestación de la potestad punitiva del Estado y que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción**, pues la consecuencia de que no se pueda realizar la deducción debido al incumplimiento de los requisitos para acceder a la misma no se basa en la preexistencia de una conducta tachada como ilícita por la ley que amerite castigar al contribuyente (ejercicio del *ius puniendi*).

70. Ciertamente es que el incumplimiento de los requisitos legales para acceder a la deducción puede desencadenar su rechazo por parte de la autoridad hacendaria. Sin embargo, ello no será con motivo del despliegue de un procedimiento sancionador de la ley fiscal, en el que la autoridad pretenda verificar la actualización de algún *tipo administrativo* que detone el reproche o sanción administrativa por la comisión de un acto ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general.

Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 93 y registro digital: 167190.

¹⁸ Al respecto, véase el amparo en revisión 361/2019, resuelto el catorce de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente).



71. En realidad, el rechazo de la deducción sólo obedecerá a la consecuencia lógica y natural de que el contribuyente no haya cumplimentado los requisitos que el legislador dispuso para que válidamente estuviera en condiciones de disminuir su carga fiscal.¹⁹

72. Luego, si el rechazo de una deducción por no cumplir con los requisitos exigidos por la ley fiscal (entre ellos, que el contribuyente haya cumplido con sus obligaciones de retener y enterar impuestos a cargo de terceros) no deriva de un procedimiento sancionador cuya finalidad sea reprimir o castigar una conducta que se considere administrativamente ilícita, entonces no puede predicarse que al requisito previsto en el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta le resulta aplicable el principio de proporcionalidad de las penas, ni siquiera en una lectura a *contrario sensu* de dicho precepto legal, ni tampoco derivado de una aplicación extensiva de los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, como pretende la recurrente.²⁰

73. En consecuencia, tal como atinadamente se concluyó en la sentencia recurrida, el requisito para acceder a las deducciones previsto en el primer

¹⁹ Esta premisa fundamental para distinguir las sanciones administrativas respecto del resto de consecuencias jurídicas también ha sido explorada en el derecho comparado. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España, al dictar la sentencia 48/2003, de doce de marzo de dos mil tres, apuntó lo siguiente: "... **para determinar si una consecuencia jurídica tiene o no carácter punitivo habrá que atender, ante todo, a la función que tiene encomendada en el sistema jurídico. De modo que si tiene una función represiva y con ella se restringen derechos como consecuencia de un ilícito, habremos de entender que se trata de una pena en sentido material; pero si en lugar de la represión concurren otras finalidades justificativas deberá descartarse la existencia de una pena, por más que se trate de una consecuencia gravosa** ... No basta, pues, la sola pretensión de constreñir al cumplimiento de un deber jurídico (como ocurre con las multas coercitivas) o de restablecer la legalidad conculcada frente a quien se desenvuelve sin observar las condiciones establecidas por el ordenamiento para el ejercicio de una determinada actividad. **Es preciso que, de manera autónoma o en concurrencia con esas pretensiones, el perjuicio causado responda a un sentido retributivo.**" (Énfasis agregado).

²⁰ En ese sentido, véase la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), que esta Primera Sala comparte, de rubro: "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.". Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, página 897 y registro digital: 2018501.



párrafo de la fracción V del artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, no vulnera el principio de proporcionalidad de las penas, por no entrañar propiamente una sanción administrativa. De ahí que los argumentos en estudio sean **infundados**.

74. Por último, resultan **inoperantes** los argumentos en los que la recurrente aduce que el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete, vulnera el principio de proporcionalidad de las penas porque la autoridad fiscal cuenta con facultades para determinar las cantidades que el contribuyente omitió retener y enterar, en lugar de determinar el rechazo de la deducción.

75. La inoperancia de dicho planteamiento obedece a que, por una parte, sólo reitera, en términos prácticamente literales, uno de los argumentos de su demanda de amparo y, además, está construido sobre la premisa ya desvirtuada en esta resolución, de que el precepto impugnado regula una sanción administrativa a la cual le resulta aplicable el principio de proporcionalidad de las penas.

76. Por lo demás, ya se apuntó que tratándose de la previsión de requisitos o condiciones para acceder a las deducciones, el legislador cuenta con una amplia libertad configurativa, por lo cual, siempre que se respeten los principios aplicables al ámbito de la justicia tributaria, los tribunales de control constitucional están llamados a ser deferentes en el análisis de su diseño y configuración,²¹

²¹ En ese sentido, véase, por las razones que la informan, la jurisprudencia 1a./J. 84/2006, de rubro y texto siguientes: "ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES. Acorde con las consideraciones sustentadas por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CXXXIII/2004, de rubro: 'IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).', siempre que la acción clasificadora del legislador incida en los derechos fundamentales garantizados por la Constitución, será necesario aplicar con especial intensidad las exigencias derivadas del principio de igualdad y no discriminación. De igual manera, en aquellos asuntos en que el Texto Constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. **Para este Alto Tribunal es claro que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el**



máxime cuando la recurrente ni siquiera cuestionó el requisito respectivo desde el ámbito de los principios inherentes a la materia fiscal.

VII. DECISIÓN

77. Esta Primera Sala considera que sí fue correcta la determinación del Tribunal Colegiado en torno a que el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en dos mil diecisiete, no vulnera el principio de proporcionalidad de las penas, ya que este principio no es aplicable al requisito para las deducciones previsto en la porción normativa impugnada, al no regular una sanción del orden administrativo, ni derivar del ejercicio de la facultad punitiva del Estado.

78. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, **se confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a Materiales, Ingeniería y Construcción, Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra de

Ejecutivo, en el marco de sus atribuciones. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.

De esta manera, resulta evidente que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control. Por el contrario, en el caso de normatividad con efectos económicos o tributarios, por regla general, la intensidad del análisis constitucional debe ser poco estricta, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador, en campos como el económico, en donde la propia Constitución establece una amplia capacidad de intervención y regulación diferenciada del Estado, considerando que, cuando el Texto Constitucional establece un margen de discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que las posibilidades de injerencia del Juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. En tales esferas, un control muy estricto llevaría al Juez constitucional a sustituir la competencia legislativa del Congreso –o la extraordinaria que puede corresponder al Ejecutivo–, pues no es función del Poder Judicial Federal, sino de los órganos políticos, entrar a analizar si esas clasificaciones económicas son las mejores o si éstas resultan necesarias.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 29 y registro digital: 173957.



la sentencia de veinticuatro de mayo de dos mil veintidós, dictada por la Sala Regional del Centro I del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en el expediente *****.

Notifíquese; conforme a derecho corresponda, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cuatro votos** de la Ministra y los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat y Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos setenta y cuatro y setenta y cinco. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, quien 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 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



REQUISITOS PARA LAS DEDUCCIONES EN MATERIA DE IMPUESTO SOBRE LA RENTA. NO CONSTITUYEN SANCIONES ADMINISTRATIVAS, POR LO CUAL NO LES RESULTA APLICABLE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD DE LAS PENAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

Hechos: A una sociedad mercantil le fue determinado un crédito fiscal en su calidad de sujeto directo y retenedor de los impuestos sobre la renta y al valor agregado. En consecuencia, promovió juicio de nulidad, el cual fue resuelto en el sentido de declarar la nulidad para efectos de la resolución impugnada. A fin de obtener un mayor beneficio, la contribuyente promovió juicio de amparo directo en el cual impugnó la constitucionalidad del requisito para que operen las deducciones previsto en el primer párrafo de la fracción V del artículo 27 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, por estimarlo contrario al principio de proporcionalidad de las penas consagrado en el artículo 22 de la Constitución Federal. El Tribunal Colegiado desestimó ese planteamiento bajo la premisa de que el precepto impugnado no regula una sanción administrativa y, por ende, no le resulta aplicable el principio constitucional aludido. La quejosa interpuso recurso de revisión a fin de cuestionar ese pronunciamiento.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta, al establecer como requisito para que operen las deducciones el cumplir con las obligaciones establecidas en ese mismo ordenamiento en materia de retención y entero de impuestos a cargo de terceros o que, en su caso, se recabe de éstos copia de los documentos en que conste el pago de dichos impuestos, no regula una sanción a la cual le resulte aplicable el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 de la Constitución Federal, en su versión extensible al derecho administrativo sancionador.

Justificación: Los requisitos para acceder a las deducciones autorizadas por la ley fiscal se distinguen de una sanción administrativa porque aquéllos no se tratan de la imposición de una acción coactiva con motivo de la comisión de una conducta infractora o que se repunte como ilícita, sino que



tienen como propósito condicionar la posibilidad de reducir la base gravable sobre la que se determina el impuesto sobre la renta. En otras palabras, condicionar la procedencia de las deducciones al cumplimiento de ciertos requisitos de ninguna forma entraña la previsión de tipos administrativos, que es la precondition necesaria para hablar de sanciones administrativas. En este sentido, el requisito de las deducciones previsto en el artículo 27, fracción V, primer párrafo, de la Ley del Impuesto sobre la Renta no se encuentra inmerso en un procedimiento ejercido como una manifestación de la potestad punitiva del Estado y que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción a la cual le resultara aplicable el principio constitucional de proporcionalidad de las penas. Ciertamente es que el incumplimiento de los requisitos legales para acceder a una deducción puede desencadenar su rechazo por parte de la autoridad hacendaria. Sin embargo, ello no será con motivo del despliegue de un procedimiento sancionador de la ley fiscal, en el que la autoridad pretenda verificar la actualización de algún tipo administrativo que detone el reproche o sanción administrativa por la comisión de un acto ilícito, en aras de salvaguardar el orden público y el interés general. Luego, si bien el acceso a la deducción puede verse impedido cuando no se cumplen las condiciones o requisitos exigidos por la ley fiscal, ello no se traduce en la regulación de sanciones administrativas, sino en la consecuencia lógica y natural de que el contribuyente no haya cumplimentado los requisitos que el legislador dispuso para que válidamente estuviera en condiciones de disminuir su carga fiscal.

1a./J. 181/2023 (11a.)

Amparo directo en revisión 2310/2023. Materiales, Ingeniería y Construcción, S.A. de C.V. 27 de septiembre de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Tesis de jurisprudencia 181/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de quince de noviembre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LOS AMPAROS DIRECTOS 5/2022 Y 6/2022.

1. Los asuntos citados al rubro fueron resueltos conjuntamente por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 8 de febrero de 2023. Ambos parten de la misma problemática: la violación al derecho moral de autor y a la propia imagen de ***** con motivo de una campaña publicitaria de la empresa *****. En dicha campaña, ***** alteró la obra musical original denominada "Jesús es Verbo no Sustantivo", a la vez que hizo uso de un imitador o "look alike" del intérprete con la finalidad de impulsar la venta de sus automóviles.
2. En la primera instancia se absolvió a *****. En la apelación y en cumplimiento a una resolución dictada en un juicio de amparo directo previo, el Tribunal Unitario de Circuito del conocimiento revocó la sentencia de primera instancia para dos efectos: por un lado, declaró improcedente el reclamo de ***** basado en el derecho a la propia imagen; por otro, condenó a ***** al pago de una indemnización por una transgresión al derecho moral de autor.
3. En los amparos directos resueltos por la Primera Sala surgió un problema jurídico relativo a la indemnización a la que ***** fue condenada. Al respecto, el artículo 216 Bis de la Ley Federal del Derecho de Autor –artículo conforme al cual se entabló todo el procedimiento judicial– establece lo siguiente:

"Artículo 216 Bis. La reparación del daño material y/o moral así como la indemnización por daños y perjuicios por violación a los derechos que confiere esta Ley en ningún caso será inferior al cuarenta por ciento del precio de venta al público del producto original o de la prestación original de cualquier tipo de servicios que impliquen violación a alguno o algunos de los derechos tutelados por esta Ley.

"El juez con audiencia de peritos fijará el importe de la reparación del daño o de la indemnización por daños y perjuicios en aquellos casos en que no sea posible su determinación conforme al párrafo anterior.

"Para los efectos de este Artículo se entiende por daño moral el que ocasione la violación a cualquiera de los derechos contemplados en las Fracciones I, II, III, IV y VI del Artículo 21 de esta Ley."
4. En su sentencia, el Tribunal Unitario de Circuito concluyó que la indemnización debía calcularse a partir de la venta de vehículo de la empresa demandada que hubiera tenido lugar en el periodo en que se violó el derecho moral de



autor del actor (del 31 de octubre y el 1 de diciembre de 2014). Es decir, la indemnización sería del 40 % del precio final de venta de los vehículos ***** que formaron parte de la campaña publicitaria con la que se violaron los derechos de *****.

5. Lo anterior fue controvertido por ***** en su demanda de amparo y la Primera Sala le dio la razón. Se determinó que el primer párrafo del artículo 216 Bis no resultaba aplicable al caso concreto, sino el segundo párrafo en el que se indica que será a través de una audiencia de peritos que se fijará el importe de la reparación. Al igual que los demás Ministros y Ministra,¹ voté a favor de esta conclusión; sin embargo, realicé este voto concurrente para apartarme de ciertos párrafos y exponer las razones que me llevaron a concordar con las sentencias. De forma concreta, me separé de los párrafos 286 y 288 a 292 del amparo directo 5/2022, así como los párrafos 272 y 274 a 278 del amparo directo 6/2022, los cuales son prácticamente idénticos.
6. En estos párrafos se consideró que la razón para no aplicar el primer párrafo del artículo 216 Bis es que no se sabe si el ingreso de la empresa por la venta de los automóviles fue generado por la violación al derecho de autor; es decir, no sabemos el grado de conexión que hay entre dicha violación y el hecho de que alguien decidiera comprar un vehículo de ***** entre el 31 de octubre y el 1 de diciembre de 2014. Por ello, no es viable utilizar el precio de venta del producto original como base para la indemnización.
7. Coincido parcialmente con esta idea. No obstante, el motivo primordial por el que comparto la conclusión de las sentencias es por el tipo de acción planteada por el actor y por la razón de fondo por la que se consideró en la misma sentencia que sí existió una violación al derecho de autor. Me explico.
8. Como advirtió la Primera Sala, estamos ante la afectación de un **derecho moral**, no de un derecho patrimonial. Lo que el accionante argumentó en el juicio natural es que era titular de un derecho moral, el cual se veía transgredido por la "modificación" a su obra en términos de la fracción III del artículo 21 de la Ley Federal de Derecho de Autor.² Por ello, **lo que se protege no es un de-**

¹ Los asuntos fueron fallados por unanimidad de cuatro votos, con la ausencia del Ministro Zaldívar.

² Artículo 21. Los titulares de los derechos morales podrán en todo tiempo: ...

"III. Exigir respeto a la obra, oponiéndose a cualquier deformación, mutilación u otra modificación de ella, así como a toda acción o atentado a la misma que cause demérito de ella o perjuicio a la reputación de su autor; ..."



mérito patrimonial, sino la tutela de la personalidad del autor, de sus sentimientos y reputación en relación con la obra como entidad propia.

Es a partir de esta situación que debe analizarse si es aplicable el método de cuantificación que establece el primer párrafo del artículo 216 Bis, el cual habla de que la reparación no será inferior al 40 % del "precio de venta al público del producto original o de la prestación original de cualquier tipo de servicio."

9. El problema es que cuando estamos ante un caso de daño moral por modificación de obra, lo relevante para determinar el daño no es la existencia y venta de un "producto original" y/o la "prestación original de un servicio". La afectación se da a un derecho o interés no patrimonial que es presupuesto del derecho subjetivo afectado; la afectación es al honor, a los sentimientos y al prestigio en relación con la integridad de la obra.
10. En consecuencia, no guarda lógica que se tomen como factores de esa cuantificación aspectos patrimoniales del agente infractor, como los precios de venta de los vehículos. Si se aceptara el método de cuantificación del primer párrafo del artículo 216 Bis, se estarían tomando como base elementos que no tienen relación con ese interés no patrimonial que se busca proteger. Lo que aplica entonces es lo previsto en el segundo párrafo de este artículo 216 Bis, a fin de que el importe de la indemnización se determine por el Juez con audiencia de peritos.

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 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las sentencias relativas a los amparos directos 5/2022 y 6/2022, que contienen el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de octubre de 2023 a las 10:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 30, Tomo II, octubre de 2023, páginas 1821 y 1978, con números de registro digital: 31880 y 31879, respectivamente.



Subsección 2

POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

COMPETENCIA POR RAZÓN DE FUERO PARA CONOCER DE LA SOLICITUD DE TRASLADO VOLUNTARIO DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD FORMULADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ O JUEZA DEL MISMO FUERO AL QUE PERTENECE LA AUTORIDAD QUE DICTÓ LA SENTENCIA EN VIRTUD DE LA CUAL SE ENCUENTRA RECLUIDA LA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD Y QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL TERRITORIO DONDE SE UBICA EL CENTRO DE RECLUSIÓN EN EL QUE ÉSTA SE ENCUENTRA.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 424/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VI-
GÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO Y EL PLENO EN MATERIAS
PENAL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO TERCER CIRCUITO. 12
DE JULIO DE 2023. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINIS-
TROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y JUAN LUIS
GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN SE RESERVA SU
DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y DE LA MI-
NISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTES: MINIS-
TROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO
PARDO REBOLLEDO, QUIENES FORMULARÁN VOTO DE MI-
NORÍA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBO-
LLEDO. ENCARGADO DEL ENGROSE: MINISTRO ARTURO
ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIOS: CARLOS GUSTAVO
PONCE NÚÑEZ Y SUSANA ITZEL HERNÁNDEZ GUERRERO.

**ÍNDICE TEMÁTICO**

| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|-------------|--|--|--------------|
| I. | Competencia | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 3 a 4 |
| II. | Legitimación | La denuncia fue presentada por parte legitimada. | 5 |
| III. | Criterios denunciados | Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes. | 5 a 14 |
| IV. | Existencia de la contradicción. | La contradicción de criterios es existente. | 14 a 18 |
| V. | Estudio de fondo | <p>Conforme al artículo 24, en relación con el artículo 3, fracción XI, de la Ley Nacional de Ejecución Penal en materia de ejecución penal existen dos criterios de competencia que deben atenderse sucesivamente: el fuero y el territorio. De dichos preceptos se desprende que fue voluntad del legislador el respetar la división de fueros en materia penal, por lo que –por regla general– debe ser un Juez de Ejecución del mismo fuero quien debe pronunciarse sobre la ejecución de la pena. Adicionalmente, esta Primera Sala ha identificado casos de excepción a esta regla, en los cuales –en atención a la naturaleza del acto– la competencia se surte en favor del Juez de Ejecución que pertenezca al mismo fuero del centro de reclusión.</p> <p>Tales excepciones se surten en los casos en que se encuentra bajo análisis la actuación de la autoridad penitenciaria. En el caso de las solicitudes de traslado voluntario presentadas en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal no se actualiza esta excepción, por lo que corresponde conocer de ellas al juzgador en materia de ejecución penal del mismo fuero que la autoridad judicial que ordenó la privación de la libertad. Ello es acorde con el criterio de concentración y favorece el acceso a una justicia pronta y expedita.</p> | 18 a 35 |



| | | | |
|------|-------------------------------------|---|---------|
| VI. | Criterio que debe prevalecer | COMPETENCIA POR RAZÓN DE FUERO PARA CONOCER DE LA SOLICITUD DE TRASLADO VOLUNTARIO DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD FORMULADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ O JUEZA DEL MISMO FUERO AL QUE PERTENECE LA AUTORIDAD QUE DICTÓ LA SENTENCIA EN VIRTUD DE LA CUAL SE ENCUENTRA RECLUIDA LA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD Y QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL TERRITORIO DONDE SE UBICA EL CENTRO DE RECLUSIÓN EN EL QUE ÉSTA SE ENCUENTRA. | 35 a 37 |
| VII. | Decisión | PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada. SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la tesis redactada en el apartado VI del presente fallo. TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo. | 37 a 38 |

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al doce de julio de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 424/2022, suscitada entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Pleno en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar qué autoridad es competente para



conocer de la solicitud de traslado voluntario formulada en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, cuando la persona se encuentra en un centro de reclusión de un fuero distinto a aquel al que pertenece la autoridad que ordenó el internamiento.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante escrito presentado el primero de diciembre de dos mil veintidós, la Magistrada Elizabeth Franco Cervantes, en su carácter de integrante del Pleno de Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito denunció la posible contradicción de criterios entre el sustentado por éste, al resolver la contradicción de tesis 1/2022 y el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 19/2022.

2. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de ocho de diciembre de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de criterios, ordenó turnarla para su estudio a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como su envió a la Primera Sala, a fin de que su presidenta proveyera respecto de los trámites necesarios para la integración del expediente.

3. Mediante oficio Núm. SGA/MFEN/2/2023 el secretario general de Acuerdos informó que en sesión pública de dos de enero de dos mil veintitrés el Pleno de este Alto Tribunal designó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como presidenta de la Suprema Corte. Asimismo, en dicha sesión se determinó adscribir al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea a la Primera Sala.

4. Mediante proveído de seis de enero de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocaría al conocimiento del asunto y, atendiendo al cambio de Presidencia, lo turnó a la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

5. Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la misma fecha, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio, con competencia en ejecución penal, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Michoacán, con sede en Morelia, denunció la posible contradicción de criterios



entre el Pleno en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Decimoprimer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito.

6. Por acuerdo de diez de enero de dos mil veintitrés, el presidente de la Primera Sala determinó remitir el oficio de referencia y sus anexos a la Secretaría General de Acuerdos para los efectos conducentes. Lo anterior, sin menoscabo de que, de así considerarlo, el Pleno de esta Primera Sala pueda tener en cuenta como hecho notorio la participación del criterio denunciado al resolver la presente contradicción.

7. **Retorno.** En sesión del siete de junio de dos mil veintitrés, por mayoría de tres votos, la Ministra y Ministros integrantes de la Primera Sala concluyeron desechar el proyecto presentado en dicha sesión y retornar el presente asunto. El ocho de junio de dos mil veintitrés, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17, párrafo segundo, 21, fracción VII, y 24, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se ordenó retornar los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

8. En sesión del doce de julio de dos mil veintitrés, considerando la votación alcanzada respecto del proyecto de contradicción de criterios presentado por el Ministro ponente, y de conformidad con lo establecido en el artículo 187 de la Ley de Amparo, se solicitó al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea hacerse cargo del engrose.

I. Competencia

9. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la presente contradicción de criterios de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, así como los artículos 226, fracción II, 227, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de



criterios suscitada entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado perteneciente a otro Circuito y no se advierte que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

10. No pasa inadvertido que el siete de junio de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual en su artículo décimo segundo abrogó a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco. No obstante, en términos del artículo quinto transitorio¹ de dicho decreto de reformas, se desprende que el trámite de los asuntos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del decreto continuaría tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

11. Asimismo, se advierte que, conforme al artículo primero transitorio, fracción II, del aludido decreto de reformas, las disposiciones relativas a los Plenos Regionales de Circuito entrarían en vigor en un plazo no mayor a dieciocho meses,² esto es, el ocho de diciembre de dos mil veintidós. Al respecto, se observa que el dieciséis de enero de dos mil veintitrés entraron en funciones los Plenos Regionales.³

12. En el caso, la denuncia fue remitida el primero de diciembre de dos mil veintidós, es decir, con anterioridad a que entraran en vigor las disposiciones

¹ **Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio."

² **Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo siguiente:

"...

"II. Las disposiciones relativas a los plenos Regionales en sustitución de los plenos de Circuito, entrarán en vigor en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, de conformidad con los acuerdos generales que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal."

³ Ello, conforme al artículo 4 del Acuerdo General Número 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la creación, denominación e inicio de funciones de los Plenos Regionales de las Regiones Centro-Norte y Centro-Sur, así como su competencia, jurisdicción territorial y domicilio, el cual establece:

Artículo 4. Inicio de funciones. Los Plenos Regionales de la Región Centro-Norte y los Plenos Regionales de la Región Centro-Sur iniciarán funciones el 16 de enero de 2023."



señaladas. En consecuencia, corresponde a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de la presente contradicción de criterios. Lo anterior, máxime que se trata de una contradicción de criterios entre un Pleno de Circuito y un Tribunal Colegiado perteneciente a otro Circuito y que de la normativa vigente no se desprende la competencia de los Plenos Regionales para conocer de este tipo de contradicciones.

13. Así, a efecto de dar seguridad jurídica y unificar criterios, esta Suprema Corte deberá seguir conociendo de las contradicciones de criterios que se hayan establecido entre los extintos Plenos de Circuito, o entre Plenos de Circuito y Tribunales Colegiados de otro Circuito, cuyo trámite haya iniciado con anterioridad a la reforma aludida.

II. Legitimación

14. La denuncia de contradicción de criterios fue presentada por parte legitimada conforme a los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General, en relación con los artículos 226, fracción II y 227, fracción II, ambos de la Ley de Amparo, ya que fue formulada por una integrante del Pleno en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, órgano que emitió uno de los criterios contendientes al resolver la contradicción de tesis 1/2022 de su índice.

III. Criterios denunciados

15. **Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito** (conflicto competencial 19/2022)

• **Antecedentes.** Una persona recluida en el Centro de Justicia Penal Federal (CJPF) en el Estado de Guanajuato presentó varias solicitudes de traslado voluntario ante el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio con competencia en ejecución, adscrito a dicho centro. Ello, con la finalidad de ser trasladado al Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) número 13 en Oaxaca, el cual tiene mayor cercanía con su lugar de origen, lo que le permitiría convivir con su familia.

• **Declinación de competencia.** El administrador del CJPF en el Estado de Guanajuato remitió dichas solicitudes al Juez de Ejecución de sentencias de pri-



mera instancia con residencia en Cancún, Quintana Roo. Dicho juzgador declinó competencia en favor del CJPF en el Estado de Guanajuato, al estimar que la solicitud de traslado voluntario es competencia de tal autoridad, toda vez que el sentenciado se encuentra a su disposición en el CEFERESO No.12 Guanajuato.

- **Rechazo de competencia.** La Jueza de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio con competencia en ejecución, adscrita al CJPF en el Estado de Guanajuato rechazó la competencia planteada al estimar que el traslado voluntario incide en la modificación de la pena y se trata de una cuestión sustantiva. Además, estimó relevante el hecho de que el solicitante fue sentenciado en el orden común y no en el federal. En consecuencia, ordenó devolver las constancias al Juez declinante.

- **Planteamiento de conflicto competencial.** En auto de catorce de junio de dos mil veintidós, el Juez de Ejecución de sentencias de primera instancia con sede en Cancún, Quintana Roo insistió en carecer de competencia y ordenó remitir el asunto al Tribunal Colegiado en turno para dar trámite al conflicto competencial planteado.

- **Criterio.** El Tribunal Colegiado consideró que la competencia para conocer de dichas solicitudes de traslado voluntario correspondía a la Jueza de Distrito Especializada en el Sistema Penal Acusatorio con competencia en ejecución, **adscrita al CJPF en el Estado de Guanajuato.** Dicha determinación la sustentó en las siguientes razones.

- En primer lugar, estimó que esta Primera Sala, al resolver el conflicto competencial 3/2020, fijó un criterio para distinguir la competencia entre Jueces de Ejecución en función de la naturaleza del acto que se somete a su consideración. En el mismo sentido, conforme a la jurisprudencia 1a./J. 10/2021 (11a.), estimó que la resolución de las controversias judiciales referentes a las condiciones de internamiento en un centro penitenciario corresponde al órgano judicial al que corresponda el centro penitenciario en el que se encuentre la persona privada de su libertad, pues es el órgano judicial competente para resolver sobre la legalidad de las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto.

- En segundo lugar, tomó en consideración la tesis 1a. XXI/2021 (10a.) de esta Primera Sala. En su opinión, dicha tesis reconoció que el traslado ya no es



un acto que afecte la libertad fuera de procedimiento, toda vez que se cuenta con una regulación especial en el artículo 117 de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP). Por lo tanto, se apartó de los criterios contenidos en las tesis de jurisprudencia 1a./J. 83/2015 (10a.) y 1a./J. 58/2016 (10a.).

- En este contexto, concluyó que el traslado voluntario tiene la naturaleza de condición de internamiento y, por ende, el Juez de Ejecución competente para conocer del traslado voluntario de una persona privada de la libertad que se encuentra reclusa en un centro federal debe ser el Juez de Distrito que vigila ese centro de internamiento. Ello, pues dicho órgano judicial es competente para resolver sobre la legalidad de las disposiciones normativas con base en las cuales se habrá de resolver el conflicto, tales como el reglamento del centro penitenciario y las demás condiciones administrativas que sirvan de sustento para ordenar su operación.

- A mayor abundamiento, señaló que –conforme a lo señalado en las solicitudes– el solicitante se encontraba compurgando la pena de prisión impuesta por el Juzgado Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Solidaridad, Quintana Roo por el delito del orden común de homicidio calificado, en el CEFERESO No. 12 de Guanajuato, a donde había sido trasladado durante la prisión preventiva. Asimismo, señaló el sentenciado que era vecino del Estado de Oaxaca, por lo que solicitó su traslado al CEFERESO No. 13 en el Estado de Oaxaca, en términos del artículo 18 constitucional. De esta manera, concluyó que la competencia para conocer del asunto correspondía a la Juez de Ejecución que vigila el centro federal donde se encuentra recluso el quejoso.

16. Criterio del Pleno en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito (contradicción de tesis 1/2022)

- **Antecedentes.** El catorce de febrero de dos mil veintidós, el Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio del Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Oaxaca, en funciones de Juez de Ejecución, denunció la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito, al resolver el conflicto competencial 83/2021 y el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del mismo Circuito, al resolver el conflicto competencial 90/2021.



- Por una parte, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito sostuvo que la solicitud de traslado voluntario formulada por una persona interna en el Centro Federal de Readaptación Social 13 en virtud de un procedimiento de ejecución por delitos del fuero común **corresponde al Juzgado de Ejecución del mismo fuero del Juez que determinó restringir la libertad del solicitante.**

- El tribunal advirtió que en los artículos 50 a 52 de la LNEP no se contemplaba el traslado como una condición de internamiento sino que, por el contrario, se trataba de una consecuencia natural de la restricción de la libertad interpuesta por el juzgador de origen, por lo que se regulaba por disposiciones de naturaleza sustantiva.

- Así, estimó que el traslado voluntario constituía una variante de ejecución de la pena, de su modificación o duración, o bien, de la prisión preventiva, por lo que la normatividad aplicable debía guardar coherencia con el sistema normativo que dio lugar a la restricción de la libertad. En consecuencia, toda vez que la privación de la libertad fue ordenada por un Juez del orden común, correspondía al Juez de Ejecución común conocer de dicha solicitud, a pesar de que el peticionario se encontrara interno en un centro federal.

- Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito sostuvo que la solicitud de traslado voluntario formulada por una persona interna en el Centro Federal de Readaptación Social 13 en virtud de un procedimiento de ejecución por delitos del fuero común **corresponde al Juez que ejerce jurisdicción en el citado CEFERESO al ser el lugar en que se encuentra recluso el solicitante, sin importar que la privación de la libertad hubiese sido ordenada por una autoridad jurisdiccional local.**

- El Tribunal Colegiado arribó a dicha conclusión al estimar que el traslado no constituía una cuestión sustantiva que afectara de manera indirecta la libertad personal. Por el contrario, desde su punto de vista se trataba de una condición de internamiento relacionada con temas de la vida en reclusión, totalmente desvinculada de aspectos sustantivos relativos a la imposición, modificación o duración de la pena impuesta. En consecuencia, determinó que la competencia para conocer de dicha solicitud corresponde al Juez que ejerce jurisdicción en



el CEFERESO donde se encuentra recluso el solicitante, independientemente del fuero de la autoridad que ordenó la privación de la libertad.

• **Criterio.** El Pleno de Circuito estimó existente la contradicción denunciada en torno a las siguientes preguntas: *¿Cuál es la naturaleza jurídica de una solicitud de orden de traslado voluntario, es de carácter sustantivo o adjetivo?* y *con base en ello, ¿cuál es el Juez de Ejecución competente para calificar la concesión o no de dicha solicitud?* Para dar respuesta a dichas interrogantes desarrolló los siguientes argumentos:

1. El establecimiento del lugar donde se debe cumplir una pena o la prisión preventiva, es del conocimiento del Poder Judicial. Conforme a la tesis P./J. 17/2012 (10a.) emitida por el Tribunal Pleno, los temas relacionados con el lugar donde debe cumplirse una pena o la prisión preventiva deben ser de conocimiento de un Juez de Ejecución penal, ya que no se refieren a la organización interna de los centros penitenciarios sino a la esfera de derechos de los condenados. Sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 59/2016 (10a.) pronunciada por la Primera Sala.

2. Las controversias que surjan con motivo de la prisión preventiva, la ejecución de la sentencia penal o de la sujeción a medidas de seguridad se dirimen conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal. Conforme a lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, así como el artículo primero transitorio del Decreto que le dio origen, los actos suscitados en relación con las cuestiones de internamiento o de ejecución de sentencias de las personas privadas de su libertad, ya sea procesadas o sentenciadas, se ciñen a las disposiciones de este ordenamiento, con las excepciones previstas en el artículo segundo transitorio. En este contexto, se estima que, parte de la finalidad de la ley es implementar los mecanismos para resolver las controversias relacionadas con la prisión preventiva, la ejecución de la sentencia penal o la sujeción a medidas de seguridad, en cumplimiento a los derechos humanos.

3. Tipos de controversia que se pueden generar conforme a la naturaleza del acto de ejecución controvertido, y que son de carácter sustantivo o adjetivo. Al resolver conflictos competenciales en materia de ejecución de penas, la Primera Sala ha distinguido entre la naturaleza sustantiva o adjetiva de los actos



analizados a fin de fijar la competencia. De la contradicción de tesis 101/2021 se pueden desprender los siguientes criterios: **a)** Las **cuestiones sustantivas** son aquellas inherentes a la pena impuesta; **b)** las **cuestiones adjetivas** son aquellas que se dirimen atendiendo a la normativa del centro penitenciario; **c)** al analizar los actos de ejecución de **carácter adjetivo no existe una conexión** entre el fuero en el que fue sentenciada la persona y el análisis de las condiciones de internamiento y sanciones impuestas en el centro de reclusión; y **d)** al analizar **actos sustantivos existe una conexión directa** con el fuero en el que fue sentenciada la persona, pues constituye una variante de la pena o de su modificación y duración.

4. Naturaleza sustantiva de los traslados voluntarios solicitados en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. A fin de determinar si el traslado voluntario constituye una cuestión sustantiva o adjetiva se atiende a lo dispuesto en el artículo 50 de la LNEP, el cual regula dicha figura. De esta disposición se desprende que, para determinar la procedencia del traslado voluntario, el Juez de Ejecución deberá verificar si se actualizan los supuestos del párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución General. De esta manera, los casos de traslado voluntario no se resuelven exclusivamente con base en la normatividad vigente al interior del centro penitenciario, contrario a lo que sucede en los casos de traslado excepcional. En consecuencia, se valoran aspectos sustantivos de la pena, es decir, que impactan en la modificación de la pena al constituir una variante o modificación en su ejecución.

En apoyo a lo anterior citó la jurisprudencia P./J. 20/2012 (10a.) emitida por el Tribunal Pleno, de la cual se desprende que el traslado de los sentenciados constituye una modificación de la pena. Adicionalmente, destacó que el precepto que rige el traslado voluntario no exige una intervención principal del director del centro de reclusión, pues será la autoridad judicial quien decida la procedencia del traslado. Asimismo, precisó que en el capítulo II del título segundo de la LNEP denominado "Régimen de Internamiento" no se contempla el traslado voluntario. Además, estimó que de lo resuelto por la Primera Sala en la contradicción de tesis 461/2012 se desprende que el traslado de una persona privada de la libertad afecta indirectamente la libertad personal, al modificar las condiciones de reclusión. En apoyo a lo anterior citó la jurisprudencia 1a./J. 17/2013 (10a.) de la Primera Sala. Finalmente, señaló que la eventual negativa



de traslado voluntario, en el caso de la prisión preventiva, podría afectar el derecho a la defensa adecuada previsto en el artículo 20 constitucional, toda vez que el traslado puede solicitarse por una persona procesada que se encuentre en un lugar diverso a aquel en que surge la causa penal, o por una persona sentenciada que tiene derecho a purgar la condena en un centro penitenciario cercano a su domicilio.

En este sentido, el Pleno de Circuito concluyó que el lugar en el cual se cumple la prisión preventiva o la pena corporal impuesta está regulado por disposiciones de naturaleza sustantiva, al constituir una variante de la ejecución o de la modificación y duración de dicha determinación. En consecuencia, tanto el Juez competente como la normatividad aplicable deben guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la privación de libertad.

5. Determinación de competencia de los Jueces de Ejecución estatales o federales, tratándose de la calificación de las solicitudes de traslados voluntarios. Preciso que los criterios contendientes derivaron de solicitudes realizadas tanto por internos que se encuentran bajo la figura de prisión preventiva, como de ejecución de condena. Al respecto, destacó que conforme al artículo 18 de la Constitución General, las personas deben compurgar sus penas en el centro de reinserción más cercano a su domicilio. Por otra parte, el lugar de reclusión en la detención inicial y a lo largo de la prisión preventiva puede obedecer a medidas de seguridad preventivas y a áreas especiales para personas procesadas por delincuencia organizada, debiéndose tomar en cuenta la proximidad del inculcado a la sede judicial para proteger su derecho previsto en el artículo 20 constitucional.

A fin de determinar a qué autoridad corresponde conocer de dichas solicitudes, se debe partir del artículo 57 de la LNEP que faculta a los Jueces de Ejecución de los centros penitenciarios de origen y de los centros receptores para conocer de dichas solicitudes, a prevención de quien conozca primero del asunto. Al respecto, se advierte que el tercer párrafo del artículo 18 de la Constitución General permite la celebración de convenios entre la Federación y las entidades federativas para que los sentenciados extingan las penas en



establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa. En consecuencia, los Jueces competentes pueden ubicarse tanto en el fuero local como en el fuero federal y no necesariamente en el mismo fuero en el que se siguió el proceso.

Por otra parte, señaló que la reforma a los numerales 18 y 21, párrafo tercero, de la Constitución General atribuyó al Poder Judicial la facultad de vigilar el cumplimiento de la pena impuesta en sentencia ejecutoria, tal como lo señala la jurisprudencia P./J. 17/2012 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En complemento a lo anterior, de los artículos 3, fracción XI y 24 de la LNEP se desprende que la regla de competencia territorial es aplicable para la ejecución de prisión preventiva y para la ejecución de la pena impuesta como sanción.

A partir de lo resuelto por la Primera Sala en el conflicto competencial 343/2017, se estima que el primer criterio para determinar la competencia es el fuero del Juez de Ejecución, así cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto del proceso como de la etapa de ejecución de la pena. El segundo criterio establece que son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los Jueces en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, con independencia de la circunscripción en la que se hubiese impuesto la sanción. Finalmente, debe tenerse en cuenta que la jurisdicción del Juez especializado para resolver aspectos relativos al cumplimiento de la sentencia se obtendrá de la materia de la controversia, independientemente del fuero en que se haya ordenado la reclusión. Así, en las controversias vinculadas con aspectos sustantivos de la pena será competente el Juez de Ejecución del fuero en el cual se haya determinado la prisión. En el mismo sentido, se alude a lo resuelto por la Primera Sala en el conflicto competencial 206/2018.

Sobre esa base, el Pleno determinó que la jurisdicción de los Jueces de Ejecución del Poder Judicial de la Federación y del Estado de Oaxaca está vinculada a la naturaleza de la controversia planteada. En este sentido, conforme al artículo 24 de la LNEP, cuando se controvierta un aspecto sustantivo de la pena el Juez competente será aquel del mismo fuero que el órgano jurisdiccional que la determinó. Ello, máxime que el hecho de que un sentenciado por un



Juez del orden común cumpla su pena en un centro federal no constituye impedimento legal para que un Juez de Ejecución del mismo fuero en el que fue juzgado resuelva sobre las peticiones relativas al cumplimiento de las penas.

Finalmente, el Pleno advirtió que si bien en uno de los criterios contendientes se determinó que la orden de traslado voluntario tiene un carácter adjetivo conforme a la contradicción de tesis 101/2021 del índice de la Primera Sala, dicho criterio se refiere únicamente a la orden de traslado excepcional efectuado en términos del artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, sin que se hubiese realizado pronunciamiento expreso respecto a la solicitud de traslado voluntario prevista en el artículo 50 de la LNEP, por lo que no resulta aplicable.

17. El criterio emitido por el Pleno en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito se reflejó en la tesis PC.XIII.P.L. J/1 P (11a.) de contenido siguiente:

"COMPETENCIA PARA RESOLVER RESPECTO DE UNA SOLICITUD DE TRASLADO VOLUNTARIO, POR UNA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD, FORMULADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. AL TRATARSE DE UN ACTO DE NATURALEZA SUSTANTIVA, CORRESPONDE A LOS JUECES DE EJECUCIÓN QUE EJERCEN JURISDICCIÓN EN EL CENTRO DE RECLUSIÓN Y QUE TIENEN EL FUERO RELATIVO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE ORDENÓ LA PRISIÓN PREVENTIVA O EMITIÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA MOTIVO DEL INTERNAMIENTO.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias en torno a determinar cuál es el Juez competente para resolver respecto de una solicitud de traslado voluntario, por una persona privada de su libertad, formulada en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en virtud de una resolución restrictiva de la libertad impuesta por un órgano jurisdiccional de un fuero diverso de aquel que corresponde al centro penitenciario en el que se encuentra reclusa.

"Criterio jurídico: El Pleno en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito determina que conforme a la regla prevista en el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en concordancia con el diverso 3 del propio ordenamiento, la competencia para resolver una solicitud de traslado voluntario,



por una persona privada de su libertad, a que se refiere el artículo 50 de la propia ley, cuya naturaleza jurídica es de carácter sustantivo, corresponde a los Jueces de Ejecución que ejercen jurisdicción en el centro de reclusión y que tienen el fuero relativo al órgano jurisdiccional que ordenó la prisión preventiva o emitió la sentencia condenatoria motivo del internamiento.

"Justificación: Conforme a lo estipulado en los artículos 3 y 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, los Jueces que ejerzan jurisdicción sobre las autoridades de los centros penitenciarios, son quienes estarán facultados para conocer de las controversias con motivo de traslados nacionales, y si diversos juzgadores de un distinto fuero ejercen competencia territorial sobre el mismo centro de reclusión, el competente será el del fuero respecto del que se hubiere emitido la resolución de internamiento, ya sea prisión preventiva o una condena firme, toda vez que la naturaleza del traslado voluntario es de carácter sustantivo, ya que el lugar en el cual el imputado debe cumplir con la prisión que le fue impuesta, resulta consecuencia natural de la medida restrictiva de la libertad impuesta por el juzgador y se regula por disposiciones de naturaleza sustantiva, porque constituye una variante de la ejecución de la pena, o de su modificación y duración; por tanto, como la normatividad aplicable debe guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la medida restrictiva de libertad, la jurisdicción para conocer de la controversia relativa al traslado de una persona privada de la libertad, sea voluntario, se surte en favor del Juez de Ejecución que ejerce jurisdicción en el lugar de ubicación del referido centro federal y del fuero bajo el cual se haya emitido la resolución que determina la privación de la libertad."

IV. Existencia de la contradicción

18. Como cuestión previa al análisis de fondo, es preciso establecer si entre los tribunales contendientes existe una genuina contradicción de criterios. Para ello debe tomarse en consideración lo siguiente:

19. En principio, hay que recordar que la intervención de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se justifica por la necesidad de unificar criterios para, así, dotar de plenitud y congruencia al ordenamiento jurídico, en aras de garantizar mayor seguridad jurídica en la impartición de justicia. Por tanto, el



estudio de los criterios contendientes exige que se determine si, en la especie, existe esa necesidad de unificación, lo cual se advierte cuando en algún tramo de los procesos interpretativos involucrados, éstos se centren en una misma problemática y concluyan con la adopción de decisiones distintas, aunque no sean contradictorias en términos lógicos.⁴

20. Al respecto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que no es menester que los criterios opuestos sean los que, en los casos concretos, constituyan el sostén de los puntos resolutivos, pues en las condiciones marginales o añadidos de "a mayor abundamiento" pueden fijarse criterios de interpretación que resulten contrarios a los emitidos por diversos órganos jurisdiccionales.⁵

21. Asimismo, esta Primera Sala ha referido que a fin de determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales. Así, por tesis debe entenderse, para estos efectos, el criterio adoptado por un órgano jurisdiccional terminal a través de argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia.⁶

⁴ Dichas consideraciones tienen sustento en lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 36/2007-PL, de la cual derivó la tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, antes citada. De esa misma contradicción derivó la tesis aislada P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.". Este criterio interrumpió la tesis jurisprudencial P./J. 26/2001, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 76, con número de registro digital: 190000. En esta misma línea, esta Sala describió la finalidad y el concepto de las contradicciones de tesis, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 23/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, registro digital: 165076.

⁵ Sirve de apoyo la tesis aislada P. XLIX/2006, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. LOS CRITERIOS JURÍDICOS EXPRESADOS 'A MAYOR ABUNDAMIENTO' SON DE TOMARSE EN CUENTA PARA RESOLVER AQUÉLLA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, julio de 2006, tesis P. XLIX/2006, página 12, con número de registro digital: 174764.

⁶ Sirven de apoyo la tesis aislada P. L/94, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Núm. 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205450, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO



22. En el caso, esta Primera Sala estima que **se cumplen los requisitos establecidos para determinar la existencia de una contradicción de criterios**,⁷ a saber:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna *cuestión litigiosa* en la que se hayan visto en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, dando lugar a la emisión de un criterio o tesis.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún *punto de toque o contacto*, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación desarrollada gire en torno a un mismo problema jurídico, independientemente de que las cuestiones fácticas que originan los asuntos no sean exactamente iguales.

c) Que las tesis o criterios de los órganos colegiados *resulten contradictorias*, lo que da lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si alguna forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquiera otra que, como aquélla, sea legalmente posible.

23. Como se desprende de los criterios reseñados, los órganos jurisdiccionales contendientes ejercieron su arbitrio judicial respecto de un problema común, adoptando posturas contradictorias. Se explica.

24. Por una parte, **el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito**, al resolver el conflicto competencial 19/2022, sostuvo que las solicitudes de traslado voluntario tienen la naturaleza de condición de internamiento,

QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.", y la jurisprudencia P./J. 72/2010, registro digital: 164120, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, cuyo rubro es: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."

⁷ "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.", 1a./J. 22/2010. Registro digital: 165077, Primera Sala, Novena Época, materia común, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.



por lo que la competencia para conocer de las solicitudes presentadas por una persona interna en un centro de reclusión federal, en virtud de una resolución emitida por un Juez local corresponde al Juez de Distrito Especializado en el Sistema Penal Acusatorio con competencia en Ejecución, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal donde se encuentra recluida la persona.

25. Dicho tribunal consideró –conforme al criterio emitido por la Primera Sala, al resolver el conflicto competencial 3/2020– que la competencia entre Jueces de Ejecución debe determinarse en función de *la naturaleza del acto que se somete a su consideración*. De acuerdo con lo anterior, el tribunal estimó que el traslado voluntario tiene la naturaleza de *condición de internamiento* y, por tanto, debe analizarse con base en el reglamento del centro penitenciario y demás disposiciones administrativas que sirvan de sustento para su operación.

Por ende –concluyó– será competente para conocer de la solicitud de traslado formulada por una persona interna en un centro federal el Juez de Distrito que vigile dicho centro de internamiento, aun y cuando se encuentre cumpliendo una sentencia del fuero local.

26. En contraste, **el Pleno en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito**, al resolver la contradicción de tesis 1/2022, consideró que la solicitud de traslado voluntario formulada en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal constituye *un acto de naturaleza sustantiva*, por lo que corresponde conocer de ella a los Jueces de Ejecución que ejercen jurisdicción en el centro de reclusión que tienen el fuero relativo al órgano jurisdiccional que ordenó la prisión preventiva o emitió la sentencia condenatoria motivo del internamiento.

27. De acuerdo con dicho órgano jurisdiccional, conforme a los artículos 3 y 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, los Jueces que ejerzan jurisdicción sobre las autoridades de los centros penitenciarios son quienes estarán facultados para conocer de las controversias con motivo de traslados nacionales. En caso de que diversos juzgadores de distinto fuero ejerzan competencia territorial sobre el mismo centro de reclusión, el competente será el del fuero respecto del que se hubiera emitido la resolución de internamiento, independientemente de si se trata de prisión preventiva o condena firme. Ello, al estimar que



se trata de un acto de naturaleza sustantiva, por lo que debe guardar coherencia con el sistema normativo que dio lugar a la imposición de la medida.

28. En ese orden de ideas, esta Primera Sala advierte que en el caso se cumplen los criterios señalados en el párrafo 20 *supra*, toda vez que de las determinaciones de los órganos contendientes es posible desprender un punto de toque o contradicción, que da lugar a la formulación de la siguiente pregunta: *¿qué Juez o Jueza es competente por razón de fuero para conocer de la solicitud de traslado voluntario prevista en el artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, cuando es presentada por una persona sentenciada que se encuentra privada de su libertad en un centro de reclusión de un fuero distinto al de la autoridad jurisdiccional que dictó la resolución que ordenó su reclusión?*

29. Cabe precisar que en la presente contradicción de criterios únicamente se analizará lo relativo a solicitudes formuladas por personas internas en virtud de una sentencia. Ello pues, si bien el Pleno en Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito se pronunció también sobre solicitudes de traslado voluntario formuladas por personas internas bajo la figura de prisión preventiva, lo cierto es que el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito únicamente se pronunció respecto a la solicitud formulada por una persona que se encontraba compurgando una sentencia definitiva. Por tanto, se excluye de la presente contradicción lo relativo a solicitudes formuladas por personas reclusas en prisión preventiva.

V. Estudio de fondo

30. Esta Primera Sala considera que la competencia para conocer de la solicitud de traslado voluntario formulado por personas sentenciadas en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, corresponde a las Juezas y los Jueces de Ejecución *del mismo fuero* al que pertenece la autoridad judicial que dictó la sentencia en virtud de la cual se encuentra reclusa la persona solicitante.

31. A fin de explicar esta conclusión, se hará referencia a lo siguiente: **A.** El sistema nacional de ejecución penal a partir de la reforma constitucional de



18 de junio de 2008; **B.** Criterios para determinar la competencia de los Jueces de Ejecución penal; **C.** Regulación constitucional y legal del sistema de traslados; y, finalmente, **D.** Análisis del punto de contradicción.

32. Para ello se retomarán, en lo medular, los últimos precedentes de esta Primera Sala en torno a la competencia de los Jueces de Ejecución penal, como son los amparos en revisión 76/2017 y 1081/2019; los conflictos competenciales 343/2017, 206/2018 y 3/2020; y las contradicciones de tesis 567/2019, 64/2021 y 101/2021, así como el amparo en revisión 151/2011, resuelto por el Tribunal Pleno.

A. El sistema nacional de ejecución penal a partir de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008

33. El **dieciocho de junio de dos mil ocho** se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha reforma tuvo por objeto, entre otras cosas, introducir el modelo penitenciario de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de penas.⁸

34. Adicionalmente, el **diez de junio de dos mil once** se publicó la reforma al segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución General, con lo cual se extendió el esquema de protección de los derechos humanos al sistema penitenciario.⁹

⁸ Cfr. Amparos en revisión 151/2011, 197/2011, 199/2011, 205/2011, 198/2011, 204/2011, 230/2011, 276/2011, 200/2011, 202/2011, 152/2011 y 203/2011, resueltos por el Tribunal Pleno en sesión de doce de enero de dos mil doce; así como la contradicción de tesis 461/2012 resuelta por la Primera Sala el dieciséis de enero de dos mil trece y la contradicción de tesis 57/2018 resuelta por la Primera Sala el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho.

⁹ Cfr. Amparo en revisión 151/2011. Con la finalidad de transformar el sistema penitenciario del país, se decidió circunscribir la facultad de administrar las prisiones al Poder Ejecutivo y conferir al Poder Judicial la de ejecutar lo juzgado, creando la figura de "jueces de ejecución de sentencias". Ello, a fin de que el Poder Judicial vigile que la pena se cumpla estrictamente, en la forma como fue pronunciada en la ejecutoria y, por otro, acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de dichas sanciones.



35. Posteriormente, el **diecinueve de junio de dos mil once** entró en vigor lo dispuesto por el artículo quinto transitorio del Decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio del dos mil ocho, en el cual se fijaron los plazos y condiciones para que los modelos de reinserción social y judicialización en la ejecución de penas entraran en vigor.¹⁰ A partir de entonces, quedó establecido que la imposición de penas, su modificación y duración corresponden en exclusiva a la autoridad judicial y, en particular, a los Jueces de Ejecución penal.

36. En ese orden de ideas, al resolver el **amparo en revisión 151/2011** el Pleno de esta Suprema Corte señaló que a partir de la entrada en vigor de tales reformas:

"[S]e [generó] un cambio sustancial en el sentido de que actualmente no corresponde a las autoridades administrativas la supervisión de los medios utilizados para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y de los eventos acontecidos durante el cumplimiento de las sentencias, dentro de lo cual se debe comprender al traslado de internos, sino a las autoridades judiciales y en particular a los Jueces de ejecución en materia penal, tanto en el ámbito federal como local, a quienes les corresponderá asegurar el cumplimiento de las penas y controlar las diversas situaciones que se puedan producir en el cumplimiento de aquéllas, así como las decisiones que sobre dicha ejecución pueda adoptar la administración penitenciaria, por lo que es evidente que en adelante se debe considerar que las determinaciones relativas al traslado de los sentenciados en tanto corresponden a un aspecto relativo a la modificación de las penas son de la competencia exclusiva de las autoridades judiciales y, por la materia en la que inciden, son del conocimiento de los juzgadores especializados en la materia penal, al considerarse que constituyen una etapa más del procedimiento penal."

37. En dicho precedente se explicó además que tales reformas partieron de la premisa de que *"no sería posible transformar el sistema penitenciario del*

¹⁰ Así lo sostuvo esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 57/2018, párrafo 82.



país, si la ejecución de las penas seguía permaneciendo bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo" (cursivas añadidas). Por ello, el Poder Reformador de la Constitución decidió reestructurar el sistema entonces vigente, circunscribiendo las facultades del Poder Ejecutivo a la "administración de las prisiones" y reservando al Poder Judicial la atribución de "ejecutar lo juzgado", por medio de "Jueces de Ejecución de sentencias".

38. Todo ello con la doble finalidad de evitar el rompimiento de una secuencia derivada de la propia sentencia (pues será definitivamente el Poder Judicial el que deberá vigilar que la pena se cumpla estrictamente, en la forma como fue pronunciada en la ejecutoria) y acabar con la discrecionalidad de las autoridades administrativas en torno a la ejecución de dichas sanciones.

39. Con posterioridad a dichas reformas, el **ocho de octubre de dos mil trece** se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 73, fracción XXI, inciso c),¹¹ de la Constitución General, mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir diversos ordenamientos, entre ellos, la **legislación única en materia de ejecución de penas**, que deberá regir en toda la República Mexicana, tanto en el orden federal como en el fuero común. Asimismo, en el artículo segundo transitorio del referido decreto¹² se previó que la legislación única en materia de ejecución de penas que expidiera el Congreso de la Unión **tendría que entrar en vigor a más tardar el dieciocho de junio de dos mil dieciséis**.

40. En relación con dicha reforma, en la **contradicción de tesis 101/2021**,¹³ se explicó que la creación de una legislación única en materia de ejecución de penas por parte del Poder Reformador de la Constitución tuvo por objeto fundamentalmente:

¹¹ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: ... XXI. Para expedir: ... c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común. ..."

¹² "**SEGUNDO.** La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis."

¹³ Resuelta por la Primera sala el catorce de julio de dos mil veintiuno por mayoría de tres votos.



"... propiciar mayores herramientas que permitieran consolidar la reforma constitucional al sistema de ejecución de sanciones penales, optimizando y potencializando su implementación en los diversos órdenes de gobierno, bajo una óptica de cooperación y coordinación plena entre todas las instancias involucradas en el sistema, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas. [Así como que] el Estado asumiera una serie de responsabilidades particulares, a fin de que las personas privadas de la libertad, tuvieran las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que no se suspenden ni se restringen por estar cumpliendo una resolución judicial penal privativa de la libertad, siendo obligación del Estado velar por su respeto y garantía, mientras se encuentren bajo su custodia directa."

41. En ese sentido, y en cumplimiento al referido mandato constitucional, el dieciséis de junio de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la **Ley Nacional de Ejecución Penal**, la cual entró en vigor al día siguiente de su publicación, esto es, el diecisiete del mes y año en cita. Ello, de conformidad con su artículo único transitorio.¹⁴

42. De esta manera, al analizar las generalidades de dicho ordenamiento, en la ya referida **contradicción de tesis 101/2021**, esta Primera Sala explicó que dicha Ley Nacional:

- Tiene por **objeto** establecer las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, ejecución de la pena y medidas de seguridad, impuestas como consecuencia de una resolución judicial (artículo 1o.)

- Parte de su **finalidad** es implementar los mecanismos necesarios a través de los cuales, en pleno respeto a los derechos humanos, se resuelvan las controversias que surjan con motivo de su ejecución; así como lograr la transformación del sistema penitenciario a través de mecanismos eficientes que logren la reinserción social de las personas.

¹⁴ "Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."



- Recoge el **sistema procesal acusatorio** y tiene como propósito lograr un sistema jurídico uniforme, sobre la base de una política criminal coherente y congruente con las nuevas bases constitucionales.

- Conforme a su régimen transitorio, **a partir del diecisiete de junio de dos mil dieciséis**, las cuestiones suscitadas con motivo del internamiento o la ejecución de sentencias (sean procesadas o sentenciadas) **deberán ceñirse a lo dispuesto por la referida Ley Nacional de Ejecución Penal**, con las excepciones previstas en el artículo segundo transitorio.

- A partir de su entrada en vigor **quedaron abrogadas** la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y las que regulaban la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas (artículo tercero transitorio).

- Los procedimientos que se encontraban en trámite a la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal **deberán seguir sustanciándose de conformidad con la legislación vigente** al inicio de éstos, pero aplicando los mecanismos de control jurisdiccional previstos en aquélla.

43. En suma, a partir de la entrada en vigor (en 2011) de la reforma constitucional a los artículos 18 y 21 de la Constitución General, en México la ejecución de sanciones penales corresponde en exclusiva a la autoridad judicial y, específicamente a los Jueces y las Juezas de Ejecución penal, cuyas funciones y atribuciones están reguladas (desde 2016) a nivel nacional, tanto para el fuero local como el federal, en una legislación única, esto es: la Ley Nacional de Ejecución Penal.

B. Criterios para determinar la competencia de los Jueces y Juezas de Ejecución penal por razón de fuero

44. Ésta no es la primera vez que esta Primera Sala se enfrenta a la necesidad de tener que determinar la competencia de los Jueces de Ejecución penal por *razón de fuero* (es decir, local o federal) para conocer diferentes asuntos o controversias relacionadas con el internamiento o la ejecución de sanciones penales.



45. Como se explicó en la referida **contradicción de tesis 101/2021**, esta Primera Sala ha tenido oportunidad de analizar diversos conflictos competenciales entre diversos Jueces de Ejecución, para lo cual ha tomado en consideración, fundamentalmente, la "**naturaleza**" (sustantiva o adjetiva) de los actos o controversias analizadas.

46. En el **conflicto competencial 343/2017**,¹⁵ por ejemplo, esta Primera Sala determinó que son competentes para conocer de la aplicación y procedencia de "**beneficios preliberacionales**" previstos en las legislaciones locales y federales –y aplicables con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal– **los Jueces y las Juezas de Ejecución del mismo fuero al que pertenece el tribunal que dictó la resolución que motivó el internamiento. Esto, aun y cuando la persona sentenciada se encuentre recluida en un centro federal de reinserción social y en una entidad federativa distinta.**

47. Para justificar esta decisión, esta Primera Sala explicó que para la solución del caso era menester acudir a "*la naturaleza jurídica de las instituciones en juego y considerar que la sentencia condenatoria y su ejecución se rigen por una unidad normativa*". En otras palabras –se dijo– debe partirse de la premisa de que "*todo lo relativo a la condena y su ejecución se regulará por el mismo derecho sustantivo*".

48. En ese sentido, al ser los beneficios preliberacionales una consecuencia natural de la pena impuesta por el Juez o Jueza respectiva, la cual además se rige por disposiciones de naturaleza sustantiva, esta Primera Sala sostuvo que "*tanto el Juez competente, como la normatividad aplicable, debe guardar coherencia con el sistema normativo primigenio que dio lugar a la imposición de la sanción*" (cursivas añadidas).¹⁶

¹⁵ Resuelto por la Primera Sala el veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho por mayoría de tres votos, página 18.

¹⁶ Un criterio similar sostuvo esta Primera Sala en los conflictos competenciales 25/2018 y 260/2018, aprobados por mayoría de tres votos el siete de noviembre de dos mil dieciocho y el veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, respectivamente.



49. Este criterio fue reiterado en diversos precedentes, entre ellos, el **conflicto competencial 206/2018**.¹⁷ En aquella ocasión, la Sala debió determinar qué juzgado de ejecución penal resultaba competente para conocer del procedimiento de ejecución de la sentencia impuesta a un sentenciado en el fuero común, cuando éste había sido trasladado a un centro de reclusión federal en una entidad federativa diversa.

50. En dicha ocasión se reiteró que de los artículos 24 y 3, fracción XI, de la Ley Nacional de Ejecución Penal se desprende que **fue voluntad del legislador federal respetar la división de fueros en materia penal**, por lo que cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto al proceso, como a la etapa de ejecución de la pena. En otras palabras, **la competencia se surte en favor del juzgado del mismo fuero en el cual fue impuesta la pena**.

51. Asimismo, por lo que hace a la **competencia por territorio**, se determinó que ésta se surtía en favor del juzgado de ejecución que ejerce jurisdicción en el lugar de ubicación del centro de reclusión donde se encuentra la persona privada de la libertad. Esto, pues –a diferencia del caso analizado en el conflicto competencial 343/2017– en el caso bajo estudio ya se encontraba vigente la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que sería este ordenamiento el que habría de regir los procedimientos dentro de la etapa de ejecución.

52. Más tarde, al resolver en el **conflicto competencial 3/2020**,¹⁸ al analizar la competencia para conocer de una "**sanción disciplinaria**" impuesta por un Centro Penitenciario del Estado de Nuevo León a una persona sentenciada en el fuero federal (con base en su reglamentación interna) esta Primera Sala determinó que el Juez o Jueza de Ejecución competente debía ser el órgano jurisdiccional local, al ser quien ejerce jurisdicción sobre las autoridades y normativa estatal que son objeto de la controversia. Al respecto, se explicó que:

¹⁷ Conflicto competencial 206/2018 resuelto por la Primera Sala el veinte de febrero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos. Párrafos 47 a 66.

¹⁸ Resuelto por la Primera Sala el veinte de mayo de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos. Especialmente los párrafos 42 a 44, 54, 60 y 61.



"[S]i bien ciertos aspectos de la ejecución de la pena, como los beneficios preliberacionales, guardan relación directa con la normatividad sustantiva, pues implican el ejercicio constitucional de modificar el título que da lugar a la ejecución penal, las sanciones disciplinarias en un Centro Penitenciario ... no guardan relación alguna con los aspectos sustantivos. [Ello pues] no implican un proceso que dé como consecuencia un impacto 'sustantivo' en la pena, como sí lo implica los beneficios preliberacionales. Tales infracciones únicamente denotan las condiciones administrativas internas de seguridad, el procedimiento de determinación de faltas y el cumplimiento de las sanciones administrativas. ... Por ende, las sanciones disciplinarias no guardan relación alguna con un aspecto sustantivo al no constituir variante de la ejecución de la pena o de su modificación o duración. Así entonces, no existe necesariamente una conexión inescindible entre el fuero en el cual fue sentenciada la persona (federal o local) y el análisis de tales sanciones, como sí existe en el caso de los beneficios preliberacionales."

53. En dicho precedente se explicó además que cuando el artículo 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal atribuye competencia al juzgador en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de libertad, *"lógicamente presupone que tal juzgador debe poder ejercer jurisdicción sobre el objeto de la litis"* (cursivas añadidas). Esto implica, entre otras cosas, que:

"[E]l análisis de la competencia respectiva tiene que congeniar necesariamente el factor de competencia territorial con el fuero específico, porque la Ley Nacional de Ejecución Penal no crea competencias *ex novo* para que los juzgadores ejerzan jurisdicción sobre asuntos en los cuales no la habían ejercido o sobre legislaciones fuera de su marco competencial. De hecho, el propio artículo 24 remite para tal competencia a lo que 'se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales'."

54. De esta manera, esta Primera Sala concluyó que:

"[U]n Juzgador Federal únicamente puede analizar los aspectos relacionados a la naturaleza sustantiva de la pena (modificación y duración de la sanción) si el sentenciado se encuentra interno en un Centro Penitenciario estatal, pues



carece de fundamento competencial para analizar la infracción a la normatividad y de jurisdicción para vincular a autoridades de fuero distinto cuando ejerce su función jurisdiccional ordinaria. [En cambio] en los casos en que una persona haya sido sentenciada por un fuero (local o federal) pero cumpla su sentencia en otro, existe una **escisión competencial**. Ello, toda vez que los aspectos sustantivos (como los beneficios preliberacionales que implican disposición material de la pena) son competencia exclusiva del fuero bajo el cual fue sentenciado, pero las potenciales sanciones administrativas impuestas bajo la normatividad y ejercicio competencial de la autoridad local deberán ser analizadas en el fuero al que corresponda el Centro de Readaptación Social en el que efectivamente compurgue su sentencia."

55. Un criterio similar se sostuvo en la **contradicción de tesis 567/2019**,¹⁹ en donde esta Primera Sala reiteró que las condiciones de internamiento en un centro penitenciario son cuestiones de tipo adjetivo, al no constituir una variante de la ejecución de la pena o de su modificación o duración.

56. Por otra parte, y siguiendo esa misma línea argumentativa, al resolver la ya referida **contradicción de tesis 101/2021**, esta Primera Sala sostuvo que, tratándose de personas sentenciadas, **la calificación de la legalidad de los traslados urgentes**, efectuados por razones de seguridad o cuestiones administrativas –conforme a lo previsto en el artículo 52 de la Ley Nacional de Ejecución Penal²⁰– corresponde a las Juezas y los Jueces de Ejecución que ejercen jurisdicción en el centro penitenciario de origen.

¹⁹ Resuelta por la Primera Sala el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno por mayoría de cuatro votos.

²⁰ **Artículo 52. Excepción al Traslado voluntario**

"La Autoridad Penitenciaria, como caso de excepción a lo dispuesto en el artículo 50, podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requisito de notificar al Juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizado el traslado, en los siguientes supuestos:

"I. En casos de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad;

"II. En casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad, y

"III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del Centro Penitenciario.

"En todos los supuestos de excepción a los traslados sin autorización previa, el juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación para calificar la legalidad de la determinación



57. Finalmente, al resolver la **contradicción de tesis 64/2021**,²¹ esta Primera Sala retomó el criterio fijado en el conflicto competencial 206/2018 y determinó que la competencia para conocer del procedimiento de ejecución de sentencia cuando el sentenciado se encuentra interno en un Centro Federal de Readaptación Social de una entidad federativa diversa a aquella en la que fue sentenciado, se actualiza respecto del juzgado de ejecución penal que ejerce jurisdicción en el lugar de ubicación del Centro Federal de Readaptación Social en el que el sentenciado se encuentra compurgando la pena de prisión.

58. En suma, tal y como se desprende de la doctrina jurisprudencial expuesta, esta Primera Sala ha sostenido que, **por regla general, la competencia en razón de fuero en materia de ejecución penal se surte a favor del juzgador o juzgadora que pertenece al mismo fuero que la autoridad jurisdiccional que dictó la sentencia o resolución que motivó la reclusión**. Ello, aun y cuando la persona se encuentre en un centro de reinserción perteneciente a un fuero distinto.

59. Además, si bien excepcionalmente se ha reconocido la posibilidad de establecer una escisión competencial, ello ha sido en casos muy específicos en los que se ha advertido la necesidad de garantizar la coherencia y unidad normativa entre la autoridad y el ordenamiento que rige el acto y el órgano jurisdiccional que habrá de pronunciarse al respecto (como sucede en el caso de las sanciones disciplinarias impuestas por los centros de reinserción social con base en su normativa interna).

60. Sentado lo anterior, corresponde ahora analizar la naturaleza y regulación de los traslados voluntarios sobre los cuales se pronunciaron los órganos jurisdiccionales contendientes.

administrativa de traslado. En contra de la resolución judicial se podrá interponer el recurso de apelación en los términos previstos en esta Ley.

"En caso que dentro del plazo establecido, la autoridad jurisdiccional no se pronuncie respecto de la legalidad del acto, la persona privada de la libertad podrá interponer una controversia judicial contra la determinación administrativa."

²¹ Contradicción de tesis 64/2021 resuelta por la Primera Sala el veinticinco de agosto de dos mil veintiuno por unanimidad de cuatro votos.



C. Regulación constitucional y legal del sistema de traslados

61. Uno de los aspectos regulados tanto en la reforma constitucional de 2008 como en la Ley Nacional de Ejecución Penal –y que mayor atención ha recibido por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación– es el relativo a los "traslados" de personas internas en centros de reinserción social.

62. Entre los primeros precedentes en los que se analizó esta cuestión destaca el **amparo en revisión 151/2011**, resuelto con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal. En dicho asunto, el Tribunal Pleno sostuvo que las determinaciones relacionadas con el traslado de sentenciados suponen una modificación o alteración de la pena, por lo que, en atención a la reforma constitucional de 2008, debe entenderse que son competencia exclusiva de las autoridades judiciales penales.

63. Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución General, se dijo que las personas sentenciadas tienen un **derecho fundamental** a "purgar la pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio", siempre que se trate de delitos distintos a la delincuencia organizada y no requieran medidas especiales de seguridad. Ello, a fin de propiciar una mejor reintegración de las y los sentenciados a la comunidad.²²

64. Ahora bien, como explicó en líneas anteriores, el dieciséis de junio de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley Nacional de Ejecución Penal**, la cual representó un cambio importante en el marco normativo en torno al tema.

65. Dicho marco normativo fue analizado por esta Primera Sala al resolver el **amparo en revisión 1081/2019**²³ en donde se identificaron tres tipos de traslados regulados en dicho ordenamiento, a saber: **a)** voluntarios; **b)** involuntarios; y **c)** urgentes. Veamos.

²² De dichos precedentes y su reiteración surgieron las tesis jurisprudenciales P./J. 17/2012 (10a.) y P./J. 19/2012 (10a.), de rubros: "PENAS. SU EJECUCIÓN ES COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL, A PARTIR DEL 19 DE JUNIO DE 2011." y "DERECHO HUMANO DEL SENTENCIADO A PURGAR LA PENA DE PRISIÓN EN EL CENTRO PENITENCIARIO MÁS CERCANO A SU DOMICILIO. SU ALCANCE."

²³ Resuelto por la Primera Sala el doce de agosto de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos.



a. Traslados voluntarios

66. Este tipo de traslados se encuentran regulados en el artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal²⁴ y se actualizan cuando existe el interés de la persona reclusa –con la asistencia de un defensor– de ser trasladada a un centro de reclusión diverso. En estos casos, la petición la resolverá directamente la autoridad jurisdiccional, quien verificará que se cumplan con los requisitos legales y constitucionales para su autorización.²⁵

67. En relación con la procedencia de este tipo de traslados, esta Primera Sala ya ha señalado en otros precedentes que el requisito de que existan *acuerdos* entre la entidad de origen y la entidad de destino –o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación– no viola el derecho de los sentenciados a purgar su pena de prisión en el centro penitenciario más cercano a su domicilio ni el principio de igualdad, pues se trata de una medida proporcional que se apoya además en una reserva concedida al legislador.²⁶

68. Asimismo, al resolver el **amparo en revisión 76/2017**,²⁷ esta Primera Sala se pronunció sobre las restricciones a este tipo de traslados y se dijo que no se trata de un derecho absoluto o para todas las personas, ya que el propio

²⁴ **Artículo 50. Traslados voluntarios**

"Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad dentro del territorio nacional operarán cuando exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución. En estos casos no podrá negarse el traslado cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución.

"Cuando exista el interés de una persona sentenciada para ser trasladada a otro Centro Penitenciario, el Juez de ejecución requerirá su consentimiento expreso en presencia de la persona que sea su defensora. No procederá el traslado a petición de parte tratándose de personas sentenciadas por delitos de delincuencia organizada.

"Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad a otro país operarán cuando exista un tratado internacional en términos de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 18 de la Constitución."

²⁵ Amparo en revisión 1081/2019. Resuelto por la Primera Sala el doce de agosto de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos. Páginas 68 y 69.

²⁶ Por ejemplo, al resolver los amparos en revisión 1081/2019, 386/2020, 194/2021 y 105/2020.

²⁷ Resuelto por la Primera Sala el cinco de junio de dos mil diecinueve por mayoría de 3 votos. Especialmente párrafos 60 y 82.



artículo 18 constitucional excluye de este beneficio a aquellas personas sentenciadas por delincuencia organizada o que requieren medidas especiales de seguridad. Limitación que –se dijo– tiene como finalidad contar las medidas e instalaciones necesarias para la protección integral de los propios procesados o sentenciados; disminuir riesgos de fuga, así como impedir que se continúe con la comisión de conductas delictivas e, incluso, evitar el contacto entre miembros de grupos delictivos.

b. Traslados involuntarios (con autorización judicial *ex ante*)

69. Los traslados involuntarios se encuentran previstos en el artículo 51 de la Ley Nacional de Ejecución Penal²⁸ y son instaurados previamente por la autoridad penitenciaria ante un Juez de Ejecución o de Control, según sea el caso, con el fin de que en audiencia pública se decida sobre la legalidad del traslado. En contra de la determinación jurisdiccional que se emita, procede el recurso de apelación.²⁹

c. Traslado urgente (con autorización judicial *ex post*)

70. Finalmente, el traslado urgente o excepcional es aquel previsto en el artículo 52 de la legislación de ejecución.³⁰ Se emite por medio de resolución administrativa, cuando se trate de casos de delincuencia organizada; que esté

²⁸ **"Artículo 51. Traslados involuntarios**

"El traslado involuntario de las personas privadas de la libertad procesadas o sentenciadas deberá ser autorizado previamente en audiencia pública por el Juez de Control o de Ejecución, en su caso. Dicha resolución podrá ser impugnada a través del recurso de apelación.

"En audiencia ante el Juez de ejecución se podrá solicitar el traslado. La Autoridad Penitenciaria podrá solicitar el traslado involuntario en casos de emergencia por cualquier medio.

"En el caso de las personas sujetas a prisión preventiva, el traslado podrá realizarse a petición del Ministerio Público ante el Juez de Control, en términos de lo establecido en el Código."

²⁹ Amparo en revisión 1081/2019. Resuelto por la Primera Sala el doce de agosto de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos. Página 69.

³⁰ **"Artículo 52. Excepción al Traslado voluntario**

"La Autoridad Penitenciaria, como caso de excepción a lo dispuesto en el artículo 50, podrá ordenar y ejecutar el traslado de personas privadas de la libertad, mediante resolución administrativa con el único requisito de notificar al Juez competente dentro de las veinticuatro horas siguientes de realizado el traslado, en los siguientes supuestos:



en riesgo la integridad y la salud de la persona privada de la libertad o esté en riesgo la seguridad o gobernabilidad del centro penitenciario.

71. En estos casos la autoridad penitenciaria deberá notificar a la autoridad jurisdiccional, dentro de las veinticuatro horas posteriores al traslado, para que en un plazo de cuarenta y ocho horas resuelva sobre la legalidad de la medida; y la determinación judicial que califique la legalidad del traslado, es impugnabile a través de recurso de apelación. En caso de que la autoridad jurisdiccional sea omisa en resolver a la brevedad sobre la legalidad del traslado, será procedente la controversia judicial en contra de la determinación administrativa.³¹

D. Análisis del punto de contradicción

72. Esta Primera Sala estima que, en el caso de personas que se encuentran en un centro de reclusión de un fuero distinto a aquel en que fueron sentenciados, **corresponde conocer de las solicitudes de traslado voluntario planteadas en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal al Juez del mismo fuero de la resolución que ordenó la reclusión y que ejerce jurisdicción en el territorio donde se encuentra recluida la persona solicitante**. Ello, conforme a los siguientes razonamientos.

73. Para comenzar, en el caso no existe controversia en cuanto a que la determinación sobre la procedencia de una solicitud de traslado voluntario es una cuestión que corresponde resolver en exclusiva a la autoridad judicial. Ello

³¹ I. En casos de delincuencia organizada y medidas especiales de seguridad;

II. En casos de riesgo objetivo para la integridad y la salud de la persona privada de su libertad, y

III. En caso de que se ponga en riesgo la seguridad o gobernabilidad del Centro Penitenciario.

"En todos los supuestos de excepción a los traslados sin autorización previa, el juez tendrá un plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la notificación para calificar la legalidad de la determinación administrativa de traslado. En contra de la resolución judicial se podrá interponer el recurso de apelación en los términos previstos en esta Ley.

"En caso que dentro del plazo establecido, la autoridad jurisdiccional no se pronuncie respecto de la legalidad del acto, la persona privada de la libertad podrá interponer una controversia judicial contra la determinación administrativa.

³¹ Amparo en revisión 1081/2019. Resuelto por la Primera Sala el doce de agosto de dos mil veinte por unanimidad de cinco votos. Página 69.



es así, pues como quedó precisado líneas arriba, esta Sala ha sostenido que la designación del lugar en el que debe cumplirse la pena privativa de la libertad es un aspecto que **forma parte de la ejecución de las penas** y, por ende, **su conocimiento corresponde a los Jueces de Ejecución penal.**³²

74. Como se dijo, el punto a dilucidar en esta contradicción de criterios se constriñe a determinar **qué Juez o Jueza de Ejecución penal tiene competencia por razón de fuero** para conocer de la solicitud de traslado voluntario planteada en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, específicamente cuando él o la solicitante se encuentra en un centro de reclusión de un fuero distinto a aquel al que pertenece la autoridad que ordenó la reclusión.

75. Como se ha señalado anteriormente, no es la primera vez que esta Primera Sala analiza la división competencial en razón de fuero respecto a distintos aspectos de la ejecución penal. En efecto, desde la resolución del **conflicto competencial 343/2017** se advirtió que para determinar la competencia de los Jueces de Ejecución por razón de fuero, debía atenderse a lo dispuesto en los artículos 24 y 3o., fracción XI, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, los cuales establecen lo siguiente:

"Artículo 24. Jueces de Ejecución

"El Poder Judicial de la Federación y Órganos Jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley.

"Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los jueces (sic) cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, **independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.**

³² Contradicción de tesis 101/2021. Párrafo 40.



"Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.

"La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales."

"Artículo 3. Glosario

"Para los efectos de esta Ley, según corresponda, debe entenderse por:

"...

"XI. Juez de ejecución: A la autoridad judicial especializada del fuero federal o local, competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como aquellas atribuciones que prevé la presente Ley; ..."

76. A partir de dichas disposiciones, se determinó que en la Ley Nacional de Ejecución Penal **el legislador federal respetó la división de fueros en materia penal** y, por ende, de manera tácita reconoció que cada fuero debe decidir y dar continuidad tanto del proceso como de la etapa de ejecución de la pena. Por tal motivo, se concluyó que **por regla general debe ser un Juez de Ejecución del mismo fuero del órgano que dictó la sentencia quien debe pronunciarse sobre la ejecución de la pena.**

77. Como se ha apuntado, este criterio fue retomado –en lo conducente– al resolver el **conflicto competencial 206/2018** y, posteriormente al resolver la **contradicción de tesis 64/2021**.³³ Como se ha señalado, en dicha contradicción de criterios el punto a dilucidar consistía en determinar a qué Juez corresponde la competencia para conocer del **procedimiento de ejecución de sentencia** cuando el sentenciado compurga su pena en un centro de internamiento que se encuentra en una entidad federativa distinta a aquella en que se instruyó la causa penal y se dictó la sentencia de condena.

³³ Resuelta por la Primera Sala el 25 de agosto de 2021 por unanimidad de cuatro votos.



78. Para resolver ese problema, esta Primera Sala nuevamente tomó en cuenta lo dispuesto en los artículos 24 y 3o., fracción XI, de la Ley Nacional de Ejecución Penal e identificó dos criterios para determinar a qué Juez corresponde conocer del procedimiento de ejecución en los casos señalados: **el fuero** y **el territorio**, a los cuales debe atenderse sucesivamente.

79. Por lo que hace al **fuero**, se reiteró que el legislador federal ha respetado la división de fueros en materia penal y, por ende, de manera tácita ha reconocido que **cada fuero debe decidir y dar continuidad al proceso y a la etapa de ejecución de la pena.**

80. Por lo que hace al **territorio**, señaló que son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal, **los Jueces en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad**, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.

81. En este sentido, se precisó que:

"La circunstancia de que un sentenciado por un Juez del orden común, cumpla con su pena privativa de libertad en el centro federal, **no constituye impedimento legal para que un Juez de Ejecución del mismo fuero por el que fue juzgado, resuelva sobre las peticiones que en relación con el cumplimiento de las penas presente el justiciable**; aunado a que la Ley Nacional de Ejecución Penal en su transitorio tercero, último párrafo, establece que se derogan todas las disposiciones normativas que la contravengan."

82. En suma, esta Sala ha sostenido que, **por regla general, es competente para conocer del procedimiento de ejecución de sentencia el Juez o Jueza de Ejecución perteneciente al mismo fuero en que fue dictada la resolución que ordenó la reclusión y al mismo territorio que el centro de internamiento donde se encuentra la persona sentenciada.**

83. Precisado lo anterior, corresponde ahora determinar si la solicitud de traslado voluntario formulada en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal se rige por esta regla general o, por el contrario, está sujeta a una regla de competencia excepcional.



84. Como se dijo, esta Primera Sala ha identificado distintos casos de excepción a esta regla general, en los cuales la competencia para conocer de cuestiones relacionadas con la ejecución penal se surte en favor del Juez o la Jueza del mismo fuero del centro de reclusión. Para identificar esos casos se ha tomado en consideración la naturaleza del acto en cuestión y, en particular, si la decisión implica la aplicación o revisión de legislación penal sustantiva, o simplemente la reglamentación del centro de reclusión. Ello, con la finalidad de garantizar, por un lado, un principio de unidad y coherencia normativa entre autoridades y, por otro, la concentración y la seguridad jurídica en torno a qué autoridad corresponderá la solución de la solicitud o el conflicto.³⁴

85. En el presente caso, esta Primera Sala considera que, de acuerdo con la naturaleza del acto en cuestión y la legislación aplicable, **la competencia para conocer de la solicitud de traslado voluntario formulada en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal cae en la regla general derivada de los artículos 24 y 3 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.**

86. Lo anterior es así, toda vez que la decisión sobre la procedencia de dicha solicitud no implica analizar cuestiones o actuaciones propias de la autoridad penitenciaria, ni resolver con base en su legislación interna, **sino simplemente determinar si la petición** –la cual, por cierto, entraña el ejercicio de un derecho fundamental– **cumple con los requisitos previstos en la Constitución y la Ley Nacional de Ejecución Penal.** Esto es, que no se trate de **a)** delincuencia organizada o **b)** personas internas que requieran medidas especiales de seguridad (las cuales, por cierto, se encuentran reguladas en el artículo 37 de la Ley Nacional de Ejecución Penal).

87. No pasa desapercibido para esta Sala que en aquellos casos en los que una persona se encuentre compurgando una pena impuesta por una sentencia del orden local en un centro de internamiento federal ubicado en una entidad federativa *distinta*, será competente un Juez o Jueza de Ejecución de

³⁴ Como se dijo, este supuesto de excepción ha sido aplicado en casos de controversias donde es necesario atender a la reglamentación aplicable al centro de reclusión, por ejemplo, sanciones disciplinarias, condiciones de internamiento, o para calificar la legalidad de los traslados excepcionales realizados en términos del artículo 52 de la ley de la materia.



un Poder Judicial local *distinto* a aquel que emitió la sentencia que motivó el internamiento. Sin embargo, ello no representa ningún obstáculo para sostener la conclusión antes alcanzada, toda vez que –tal como se señaló desde el **conflicto competencial 206/2018**– la legislación aplicable en estos casos es la Ley Nacional de Ejecución Penal, así como la Constitución General, y no la legislación penal sustantiva del órgano que emitió la sentencia.

88. En conclusión, esta Primera Sala determina que son legalmente competentes para conocer de solicitudes de traslado voluntario aquellas Juezas y Jueces de Ejecución penal del mismo fuero al que pertenezca la autoridad que dictó la sentencia condenatoria, en virtud de la cual se encuentra recluida la persona sentenciada y que ejerce jurisdicción en el territorio donde se encuentra el centro de reclusión relativo. Ello, aun y cuando la persona se encuentre interna en un centro perteneciente a un fuero distinto.

89. Tal conclusión se justifica en tanto que, como se ha venido diciendo, la determinación sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud de traslado voluntario no implica la revisión de la actuación de la autoridad penitenciaria, sino en todo caso de la Constitución General y la Ley Nacional de Ejecución Penal.

90. Con ello, además, se favorece el **acceso a una justicia pronta y expedita en términos del artículo 17 constitucional**, pues al determinar que conozca de la solicitud el Juez de Ejecución que tiene a su cargo la carpeta de ejecución penal, quien –conforme a lo resuelto por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 64/2021– se encuentra, incluso, en la misma circunscripción territorial que el centro de reclusión donde está interno el solicitante, no sólo se facilita y hace más expedita la presentación de la solicitud correspondiente, sino también su tramitación.

91. Finalmente, con dicho criterio también se garantiza el **principio de concentración**, pues se permite que conozca de la solicitud de traslado voluntario la autoridad judicial de ejecución penal que está a cargo del procedimiento de ejecución del solicitante, el cual abarca no sólo la solicitud de traslado voluntario, sino diversos procedimientos.



92. Por todo lo anterior, esta Primera Sala concluye que las solicitudes de traslado voluntario formuladas en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal por personas privadas de la libertad en centros de reclusión de un fuero distinto al de la autoridad que ordenó la reclusión **deberán ser resueltas por el Juez del mismo fuero al que pertenece la autoridad que dictó la sentencia condenatoria.**

93. *Precedentes citados en este apartado:* amparos en revisión 151/2011, 197/2011, 199/2011, 205/2011, 198/2011, 204/2011, 230/2011, 276/2011, 200/2011, 202/2011, 152/2011 y 203/2011, 76/2017, 1081/2019, 386/2020, 194/2021 y 105/2020; contradicciones de tesis/criterios 461/2012, 57/2018, 567/2019, 64/2021 y 101/2021; así como los conflictos competenciales 343/2017, 206/2018, 25/2018, 260/2018 y 3/2020.

VI. Criterio que debe prevalecer

94. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

COMPETENCIA POR RAZÓN DE FUERO PARA CONOCER DE LA SOLICITUD DE TRASLADO VOLUNTARIO DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD FORMULADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ O JUEZA DEL MISMO FUERO AL QUE PERTENECE LA AUTORIDAD QUE DICTÓ LA SENTENCIA EN VIRTUD DE LA CUAL SE ENCUENTRA RECLUIDA LA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD Y QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL TERRITORIO DONDE SE UBICA EL CENTRO DE RECLUSIÓN EN EL QUE ÉSTA SE ENCUENTRA.

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito sostuvieron posturas contrarias al determinar cuál es la persona juzgadora competente por razón de fuero para conocer de la solicitud de traslado voluntario presentada por una persona que se encuentra privada de su libertad en un centro de reclusión de un fuero distinto al del órgano jurisdiccional que ordenó la reclusión.

Criterio Jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la competencia para conocer de la solicitud de traslado voluntario formulada por una persona sentenciada en términos del artículo 50



de la Ley Nacional de Ejecución Penal, corresponde a las y los Jueces de Ejecución del mismo fuero –local o federal– al que pertenece la autoridad que emitió la sentencia que motivó la reclusión de la persona solicitante y que ejercen jurisdicción en el territorio donde se ubica el centro de reclusión en cuestión. Ello, aun y cuando la persona se encuentre interna en un centro perteneciente a un fuero distinto.

Justificación: Esta Primera Sala ha sostenido que de los artículos 3, fracción XI y 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal se desprende que fue voluntad del legislador el respetar la división de fueros en materia penal. Por lo que, por regla general, debe ser un Juez o Jueza de Ejecución del mismo fuero –local o federal– al que pertenece el órgano que dictó la sentencia que motivó la reclusión, quien debe pronunciarse sobre el procedimiento de ejecución de la pena; ello, aun y cuando la persona se encuentre recluida en un centro de reinserción perteneciente a un fuero distinto. Si bien excepcionalmente se ha admitido la posibilidad de que un Juez o Jueza de Ejecución del mismo fuero al que pertenece el centro penitenciario (local o federal) conozca de cuestiones relacionadas con la ejecución de la pena, dicho supuesto sólo se actualiza en aquellos casos en los que la decisión judicial implica revisar la actuación de la autoridad penitenciaria o aplicar sus ordenamientos internos. Esto, a fin de garantizar un principio de unidad normativa. En el caso específico de las solicitudes de traslado voluntario presentadas en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, no se actualiza ninguno de los supuestos de excepción, toda vez que la decisión sobre la procedencia de la petición únicamente implica determinar si se cumplen los requisitos previstos en la Constitución General y la Ley Nacional de Ejecución Penal; esto es, que no se trate de delincuencia organizada o de personas internas que requieran medidas especiales de seguridad, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 37 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Consecuentemente, en atención a la regla general prevista en la Ley Nacional de Ejecución Penal, corresponde conocer de tales solicitudes al Juez o la Jueza en materia de ejecución penal del mismo fuero al que pertenece la autoridad que emitió la sentencia que motivó la reclusión de la persona solicitante y que ejerce jurisdicción en el territorio donde se ubica el centro de reclusión en cuestión. Ello, aun y cuando la persona se encuentre interna en un centro perteneciente a un fuero distinto. De esta manera, se favorece el acceso a una justicia pronta y expedita, así como el principio de concentración, pues –conforme a lo resuelto por esta Primera Sala en la contradicción de tesis



64/2021— es a dicha autoridad judicial a quien, por regla general, corresponde resolver sobre las peticiones relacionadas con el cumplimiento de las penas.

VII. Decisión

95. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la tesis redactada en el apartado VI del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (encargado del engrose) y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. En contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), quienes formularán voto de minoría.

Firman el señor Ministro presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ponente y el Ministro encargado del engrose, con el secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P/J. 19/2012 (10a.) y P/J. 17/2012 (10a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, Tomo 1, octubre de 2012, páginas 14 y 18, con números de registro digital: 2001894 y 2001988, respectivamente.



La tesis aislada P. XLVII/2009 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, con número de registro digital: 166996.

La tesis de jurisprudencia PC.XIII.P.L. J/1 P (11a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 20, Tomo II, diciembre de 2022, página 1837, con número de registro digital: 2025629.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 101/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo II, febrero de 2022, página 1267, con número de registro digital: 30406.

La parte conducente de la ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 64/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo II, noviembre de 2021, página 1377, con número de registro digital: 30191.

La sentencia relativa al amparo en revisión 151/2011 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIII, octubre de 2012, versión electrónica, página 1, con número de registro digital: 80033.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la contradicción de criterios 424/2022.

I. Antecedentes

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos¹ la contradicción de criterios citada al rubro, en sesión de doce de julio de dos mil veintitrés, en la que se determinó declarar existente la contradicción, debiendo prevalecer el criterio sostenido por la Sala.

¹ De los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (encargado del engrose) y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. En contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), quienes formularán voto de minoría.



II. Razones de la sentencia

2. La mayoría de los integrantes de esta Primera Sala coincidimos en que existe contradicción de criterios, al estimar que los Tribunales Colegiados contendientes, difirieron respecto a qué Juez o Jueza debe conocer, por razón de fuero, sobre la petición de un traslado voluntario.
3. Lo anterior, dio pauta para responder el siguiente cuestionamiento: *¿qué Juez o Jueza es competente por razón de fuero para conocer de la solicitud de traslado voluntario prevista en el artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, cuando es presentada por una persona sentenciada que se encuentra privada de su libertad en un centro de reclusión de un fuero distinto al de la autoridad jurisdiccional que dictó la resolución que ordenó su reclusión?*
4. Para dar respuesta al cuestionamiento, se desarrollaron los siguientes temas: **A.** El sistema nacional de ejecución penal a partir de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008; **B.** Criterios para determinar la competencia de los Jueces de Ejecución penal; **C.** Regulación constitucional y legal del sistema de traslados; y, finalmente, **D.** Análisis del punto de contradicción.
5. Desarrollado lo anterior, la Sala determinó que son legalmente competentes para conocer de solicitudes de traslado voluntario aquellas Juezas y Jueces de Ejecución penal del mismo fuero al que pertenezca la autoridad que dictó la sentencia condenatoria, en virtud de la cual se encuentra recluida la persona sentenciada y que ejerce jurisdicción en el territorio donde se encuentra el centro de reclusión relativo. Ello, aun y cuando la persona se encuentre interna en un centro perteneciente a un fuero distinto.
6. Finalmente, se dio origen a la jurisprudencia de rubro: "COMPETENCIA POR RAZÓN DE FUERO PARA CONOCER DE LA SOLICITUD DE TRASLADO VOLUNTARIO DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD FORMULADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ O JUEZA DEL MISMO FUERO AL QUE PERTENECE LA AUTORIDAD QUE DICTÓ LA SENTENCIA EN VIRTUD DE LA CUAL SE ENCUENTRA RECLUIDA LA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD Y QUE EJERCE JURISDICCIÓN EN EL TERRITORIO DONDE SE UBICA EL CENTRO DE RECLUSIÓN EN EL QUE ÉSTA SE ENCUENTRA."

III. Razones de la concurrencia

7. Si bien voté a favor de la ejecutoria recaída al asunto que nos ocupa, emito el presente voto, únicamente, para realizar algunas precisiones.



8. Coincido en que el Juez o Jueza que conozca del traslado voluntario sea del mismo fuero (federal o local) en que fue sentenciado la persona que lo solicita. En ese sentido, estimo que, *preferentemente*, la Jueza o Juez competente es *el de ejecución que tiene a su disposición al sentenciado*.
9. Esta posición toma como base que dicha autoridad jurisdiccional es quien vigila y controla en todo momento el lugar y tiempo de compurgación de la pena de prisión de un sentenciado.
10. Lo anterior, considero, abona a que un solo fuero (federal o local) y el juzgador de ejecución, que ya tiene conocimiento del asunto, sea el competente para determinar el traslado de un interno. De lo contrario, la competencia podría prorrogarse materialmente conforme y cuantas veces se traslade a un sentenciado de un centro penitenciario a otro.
11. Debo mencionar, que desde la contradicción de criterios 101/2021,² en el voto particular que formulé sostuve que, el Juez de Control que debe revisar la determinación de traslado (en dicho asunto se refería al traslado urgente) es el que tiene a su disposición al imputado, en virtud del conocimiento previo que del caso tiene el juzgador.
12. Consecuentemente, aunque compartí el sentido de la sentencia, preciso mi opinión respecto a sus consideraciones.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COMPETENCIA POR RAZÓN DE FUERO PARA CONOCER DE LA SOLICITUD DE TRASLADO VOLUNTARIO DE PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD FORMULADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ O JUEZA DEL MISMO FUERO AL QUE PERTENECE LA AUTORIDAD QUE DICTÓ LA SENTENCIA EN VIRTUD DE LA CUAL SE ENCUENTRA RECLUIDA LA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD Y QUE EJERCE

² Por mayoría de tres votos de las señoras y los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra del emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto particular. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



JURISDICCIÓN EN EL TERRITORIO DONDE SE UBICA EL CENTRO DE RECLUSIÓN EN EL QUE ÉSTA SE ENCUENTRA.

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito y un Pleno de Circuito sostuvieron posturas contrarias al determinar cuál es la persona juzgadora competente por razón de fuero para conocer de la solicitud de traslado voluntario presentada por una persona que se encuentra privada de su libertad en un centro de reclusión de un fuero distinto al del órgano jurisdiccional que ordenó la reclusión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la competencia para conocer de la solicitud de traslado voluntario formulada por una persona sentenciada en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, corresponde a las y los Jueces de Ejecución del mismo fuero –local o federal– al que pertenece la autoridad que emitió la sentencia que motivó la reclusión de la persona solicitante y que ejercen jurisdicción en el territorio donde se ubica el centro de reclusión en cuestión. Ello, aun y cuando la persona se encuentre interna en un centro perteneciente a un fuero distinto.

Justificación: Esta Primera Sala ha sostenido que de los artículos 3, fracción XI y 24 de la Ley Nacional de Ejecución Penal se desprende que fue voluntad del legislador el respetar la división de fueros en materia penal. Por lo que, por regla general, debe ser un Juez o Jueza de Ejecución del mismo fuero –local o federal– al que pertenece el órgano que dictó la sentencia que motivó la reclusión, quien debe pronunciarse sobre el procedimiento de ejecución de la pena; ello, aun y cuando la persona se encuentre recluida en un centro de reinserción perteneciente a un fuero distinto. Si bien excepcionalmente se ha admitido la posibilidad de que un Juez o Jueza de Ejecución del mismo fuero al que pertenece el centro penitenciario (local o federal) conozca de cuestiones relacionadas con la ejecución de la pena, dicho supuesto sólo se actualiza en aquellos casos en los que la decisión judicial implica revisar la actuación de la autoridad penitenciaria o aplicar sus ordenamientos internos. Esto, a fin de garantizar un principio de unidad normativa. En el caso específico de las solicitudes de traslado voluntario presentadas en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución



Penal, no se actualiza ninguno de los supuestos de excepción, toda vez que la decisión sobre la procedencia de la petición únicamente implica determinar si se cumplen los requisitos previstos en la Constitución General y la Ley Nacional de Ejecución Penal; esto es, que no se trate de delincuencia organizada o de personas internas que requieran medidas especiales de seguridad, las cuales se encuentran reguladas en el artículo 37 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Consecuentemente, en atención a la regla general prevista en la Ley Nacional de Ejecución Penal, corresponde conocer de tales solicitudes al Juez o la Jueza en materia de ejecución penal del mismo fuero al que pertenece la autoridad que emitió la sentencia que motivó la reclusión de la persona solicitante y que ejerce jurisdicción en el territorio donde se ubica el centro de reclusión en cuestión. Ello, aun y cuando la persona se encuentre interna en un centro perteneciente a un fuero distinto. De esta manera, se favorece el acceso a una justicia pronta y expedita, así como el principio de concentración, pues –conforme a lo resuelto por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 64/2021– es a dicha autoridad judicial a quien, por regla general, corresponde resolver sobre las peticiones relacionadas con el cumplimiento de las penas.

1a./J. 119/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 424/2022. Entre los sustentados por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Pleno en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito. 12 de julio de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Juan Luis González Alcántara Carrancá, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidentes: Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes formularán voto de minoría. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Encargado del engrose: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Carlos Gustavo Ponce Núñez y Susana Itzel Hernández Guerrero.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, al resolver el conflicto competencial 19/2022, en el que sostuvo que las solicitudes de traslado voluntario tienen la naturaleza de condición de internamiento, por lo que la competencia para conocer de las solicitudes presentadas por una persona interna en un centro de reclusión federal en virtud de una resolución emitida por un Juez Local corresponde al Juez de Distrito Especializado en el



Sistema Penal Acusatorio con competencia en Ejecución, adscrito al Centro de Justicia Penal Federal donde se encuentra recluida la persona. Además, considero que, conforme al criterio emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el conflicto competencial 3/2020, la competencia entre Jueces de Ejecución debe determinarse en función de la naturaleza del acto que se somete a su consideración. De acuerdo con lo anterior, el Tribunal estimó que el traslado voluntario tiene la naturaleza de condición de internamiento y, por tanto, debe analizarse con base en el reglamento del centro penitenciario y demás disposiciones administrativas que sirvan de sustento para su operación. Por ende, concluyó que será competente para conocer de la solicitud de traslado formulada por una persona interna en un centro federal el Juez de Distrito que vigile dicho centro de internamiento, aun y cuando se encuentre cumpliendo una sentencia del fuero local; y

El sustentado por el Pleno en Materias Penal y de Trabajo del Décimo Tercer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 1/2022, la cual dio origen a la tesis jurisprudencial PC.XIII.P.L. J/1 P (11a.), de rubro: "COMPETENCIA PARA RESOLVER RESPECTO DE UNA SOLICITUD DE TRASLADO VOLUNTARIO, POR UNA PERSONA PRIVADA DE SU LIBERTAD, FORMULADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 50 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. AL TRATARSE DE UN ACTO DE NATURALEZA SUSTANTIVA, CORRESPONDE A LOS JUECES DE EJECUCIÓN QUE EJERCEN JURISDICCIÓN EN EL CENTRO DE RECLUSIÓN Y QUE TIENEN EL FUERO RELATIVO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE ORDENÓ LA PRISIÓN PREVENTIVA O EMITIÓ LA SENTENCIA CONDENATORIA MOTIVO DEL INTERNAMIENTO.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2022 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, diciembre de 2022, Tomo II, página 1837, con número de registro digital: 2025629.

Tesis de jurisprudencia 119/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de septiembre de dos mil veintitrés.

Nota: La parte considerativa de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 64/2021 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de noviembre de 2021 a las 10:16 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo II, noviembre de 2021, página 1377, con número de registro digital: 30191.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



INCOMPETENCIA LEGAL DE UNA PERSONA JUZGADORA DE DISTRITO SEÑALADA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE EN UNA DEMANDA DE AMPARO. SE ACTUALIZA HASTA QUE A LA LUZ DEL INFORME JUSTIFICADO SE CONSTATA SI EMITIÓ O NO EL ACTO RECLAMADO.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 313/2021. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-
RIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL
COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 30
DE AGOSTO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ
ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA
FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ
ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE
LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE:
MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS:
JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS Y RAMÓN EDUARDO LÓPEZ
SALDAÑA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: Un Tribunal Colegiado denunció la posible contradicción entre su criterio y el sustentado por otro órgano judicial de diverso circuito. La cuestión radica en definir cuándo se actualiza lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Amparo que prevé el supuesto en el cual el Juzgado de Distrito que conoce de un asunto debe declararse legalmente incompetente por tener el carácter de autoridad responsable en el amparo.

| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|-----------|---------------------|---|--------------|
| I | COMPETENCIA | Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia es competente para conocer del presente asunto. | 3 |
| II | LEGITIMACIÓN | La denuncia de contradicción de tesis fue presentada por parte legitimada. | 3 |



| | | | |
|-----|--|---|-------|
| III | CRITERIOS DENUNCIADOS | Análisis de las ejecutorias de los Tribunales Colegiados contendientes. | 3-12 |
| IV | EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS | Existe la contradicción de tesis. | 12-15 |
| V | ESTUDIO DE FONDO | La competencia por excepción a que se refiere el artículo 38 de la Ley de Amparo no opera sólo con el señalamiento de la parte quejosa, ya que está sujeta a que se acredite de manera fehaciente que el Juez de Distrito efectivamente intervino en la emisión del acto reclamado. Esa certeza sólo se logra a partir del análisis del informe justificado en el que la autoridad señalada como responsable acepta o niega la emisión del acto que se le atribuye. | 15-30 |
| VI | CRITERIO QUE DEBE PREVALECER | Se plasma el criterio en la jurisprudencia propuesta. | 30-32 |
| VII | DECISIÓN | <p>PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la tesis redactada en el apartado VI del presente fallo.</p> <p>TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.</p> | 32-33 |



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día **treinta de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de tesis 313/2021, suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

A través de esta contradicción, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece de qué forma y en qué momento procesal debe aplicarse la regla excepcional de competencia a que se refiere el artículo 38 de la Ley de Amparo.¹

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. Por oficio 24-ST de veintinueve de octubre de dos mil veintiuno, los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis entre la postura sustentada por dicho órgano jurisdiccional en los conflictos competenciales 19/2021 y 21/2021, frente al criterio que el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito estableció al resolver el conflicto competencial 14/2021.

2. Admisión y turno. El dieciséis de noviembre de dos mil veintiuno, la presidencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número 313/2021. Asimismo determinó que, por razón de materia, la competencia para conocer del caso correspondía al Pleno de este Alto Tribunal; además, turnó los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para su estudio.

¹ "**Artículo 38.** Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un juez de distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."



3. Acuerdo de integración y vigencia de criterio. El diez de diciembre de dos mil veintiuno, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito informando que su criterio continúa vigente. Por lo anterior, al encontrarse integrado el expediente, se ordenó enviar los autos a la ponencia de la Ministra Ríos Farjat.

4. Retorno y avocamiento de la Primera Sala. En acuerdo de veintiocho de enero de dos mil veintidós, el asunto fue remitido a la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues se consideró innecesaria la intervención del Tribunal Pleno. Posteriormente, el primero de febrero del mismo año, la entonces presidenta de esta Sala tuvo por recibido el expediente, se avocó al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

5. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre Tribunales Colegiados de diversos circuitos, tramitada previo a la conformación de los Plenos Regionales y que por tratarse de un asunto del orden penal,² corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala y no se advierten motivos para la intervención del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

II. LEGITIMACIÓN

6. De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227,

² En términos del Acuerdo General 108/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, el Pleno Regional en Materia Penal Centro-Norte (que abarca el Primero y Segundo Circuitos) entró en funciones el 16 de enero de 2023.



fracción II, de la Ley de Amparo, la contradicción fue denunciada por parte legitimada, pues se planteó por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, que es uno de los órganos jurisdiccionales contendientes.

III. CRITERIOS DENUNCIADOS

7. Para una mejor comprensión del asunto, se realiza una síntesis de los principales argumentos que sustentaron las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito que contienden en la presente contradicción de tesis.

Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver los conflictos competenciales 19/2021 y 21/2021

8. Demanda de amparo en el conflicto competencial 19/2021. Dos personas reclusas en un centro penitenciario de la Ciudad de México presentaron una demanda de amparo indirecto a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación. En su demanda señalaron los siguientes actos reclamados: **a)** la orden de traslado a otro centro de reclusión; **b)** la reubicación de dormitorio; **c)** los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política del País y por el artículo 15 de la Ley de Amparo; y **d)** la violación de una orden de restricción.

9. Las personas que acudieron al amparo expresaron que los actos reclamados habían sido emitidos, entre otros, por los Juzgados Primero a Décimo Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México; por los Juzgados Primero a Décimo Segundo de Distrito del Estado de México; y por los Juzgados de Distrito de los Estados de Morelos, Puebla, Querétaro e Hidalgo.

10. Juicio de amparo indirecto. La demanda de amparo se turnó al Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, donde se registró con el número de expediente. Dicha autoridad se avocó al conocimiento del asunto y requirió a los quejosos para que precisaran la denominación correcta de diversos Juzgados de Distrito.



11. La parte quejosa **desahogó la prevención** y en la misma señaló como autoridades responsables a los Juzgados **Primero a Décimo Sexto de Distrito en el Estado de México, lo que incluía al mismo juzgado que ya conocía de la demanda (Décimo Cuarto).**

12. **Declinación de competencia.** El Juzgado **Décimo Cuarto** de Distrito en el Estado de México emitió un acuerdo en el que determinó carecer de competencia, porque el solo señalamiento de tener la calidad de autoridad responsable le vedaba la posibilidad de conocer y de resolver el juicio de amparo.

13. En virtud de lo anterior, el Juzgado de Distrito procedió en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo y declinó la competencia al Juzgado de Distrito más cercano a su lugar de residencia,³ que en el caso se trató del ubicado en la ciudad de Toluca.

14. Por razón de turno, el asunto se remitió al **Juzgado Sexto** de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con **sede en Toluca**. No obstante, dicho juzgado no aceptó la competencia debido a que el escrito en que la parte quejosa señaló como autoridad responsable al juzgado declinante era ilegible, lo que condujo a que devolviera el asunto al Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan.

15. Al recibir el asunto, el Juzgado Décimo Cuarto insistió en que carecía de competencia, ello debido a que en la demanda de amparo los quejosos lo habían señalado como autoridad responsable. Por esa razón planteó el conflicto competencial ante el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en turno.

16. **Conflicto competencial.** Del conflicto competencial conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, quien lo registró con el número 19/2021.

³ "Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un juez de distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."



17. Al resolver el asunto, el Tribunal Colegiado declaró legalmente competente para conocer del juicio de amparo al **Juzgado Sexto** de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con sede en Toluca.

18. Demanda de amparo en el conflicto competencial 21/2021. Dos personas reclusas en un centro penitenciario de la Ciudad de México presentaron una demanda de amparo indirecto a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación. En su demanda señalaron los siguientes actos reclamados: **a)** la orden de traslado a otro centro de reclusión; **b)** la reubicación de dormitorio; **c)** los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política del País y por el artículo 15 de la Ley de Amparo; y **d)** la violación de una orden de restricción.

19. Los quejosos expresaron que los actos reclamados habían sido emitidos, entre otros, por los Juzgados **Primero a Décimo Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México**; por los Juzgados Primero a Décimo Segundo de Distrito del Estado de México; y por los Juzgados de Distrito de los Estados de Morelos, Puebla, Querétaro e Hidalgo.

20. Juicio de amparo indirecto. La demanda de amparo se turnó al Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez, donde se registró con el número de expediente. Dicha autoridad previno a la parte quejosa para que precisara la denominación correcta de las autoridades judiciales.

21. La parte quejosa desahogó la prevención y en la misma señaló como autoridades responsables a los Juzgados Primero a Décimo Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México y a los Juzgados Primero a Décimo Sexto de Distrito en el Estado de México, **incluido el mismo juzgado que ya conocía de la demanda.**

22. Declinación de competencia. El Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en el Estado de México emitió un acuerdo en el que determinó carecer de competencia, ello pues en su consideración el solo señalamiento de tener la calidad de autoridad responsable le vedaba la posibilidad de conocer y resolver el juicio de amparo.



23. En virtud de lo anterior, el Juzgado de Distrito procedió en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo y declinó la competencia al Juzgado de Distrito más cercano a su lugar de residencia que en el caso concreto se ubicaba en la ciudad de Toluca.

24. Por razón de turno, el asunto se remitió al Juzgado **Primero** de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con sede en Toluca, quien lo registró con el número de expediente. Dicho juzgado determinó no aceptar la competencia planteada pues, en su consideración, **no se advertía que los demás juzgados de la residencia del declinante fueran autoridades responsables**. Debido a lo anterior, devolvió el asunto al Juzgado Décimo Cuarto de Distrito en el Estado de México, con residencia en Naucalpan de Juárez.

25. Al recibir el asunto, el Juzgado **Décimo Cuarto** insistió en que carecía de competencia para conocer del amparo porque los quejosos lo habían señalado como autoridad responsable. Por esa razón, planteó el conflicto competencial ante el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en turno.

26. Conflicto competencial. Del conflicto competencial conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, quien lo registró con el número de expediente 21/2021.

27. El Tribunal Colegiado resolvió el asunto y declaró legalmente competente para conocer del juicio de amparo al Juzgado Primero de Distrito en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con sede en Toluca.

Consideraciones del Tribunal Colegiado en los conflictos competenciales 19/2021 y 21/2021.

28. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito advirtió que los actos reclamados en los juicios de amparo tienen ejecución material en la Ciudad de México, por esa razón la competencia tendría que recaer en un Juzgado de Distrito de esa ciudad, de conformidad con el artículo 37, párrafo primero, de la Ley de Amparo.⁴

⁴ **Artículo 37.** Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado."



29. No obstante, ello no podía ser así, porque los quejosos señalaron como autoridades responsables a todos los Juzgados de Distrito de la Ciudad de México. Por esa razón, el Tribunal Colegiado determinó que en el caso se actualiza lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley de Amparo, según el cual la competencia para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueve contra los actos de un Juez de Distrito corresponde a otro del mismo distrito y especialización, si no lo hubiera, **al más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca.**

30. El tribunal observó que los Juzgados de Distrito más cercanos a la Ciudad de México son los del Estado de México, de los cuales doce tienen su residencia en Naucalpan de Juárez, cuatro en ciudad Nezahualcóyotl y nueve en Toluca.

31. Sin embargo, el amparo no podía remitirse a los Juzgados de Distrito de Naucalpan, porque los quejosos también habían señalado como autoridades responsables a todos los juzgados de esa ciudad, incluido el Juzgado Décimo Cuarto de Distrito que conoció de las demandas en un primer momento.

32. Tomando en cuenta que los quejosos no habían señalado como autoridades responsables a los Juzgados de Distrito, con residencia en Toluca, resolvió que, en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo, a dichos órganos les correspondía conocer del amparo, ello al tratarse de los juzgados más cercanos a la Ciudad de México, lugar en el que habrían de ejecutarse los actos reclamados.

33. Por esa razón, en los conflictos competenciales 19/2021 y 21/2021, el Tribunal Colegiado determinó que la competencia se surtía respectivamente, en el **Juzgado Sexto** de Distrito y en el Juzgado **Primero** de Distrito, ambos en Materia de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca.

Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 14/2021

34. Demanda de amparo. Ocho personas reclusas en un centro penitenciario de la Ciudad de México presentaron una demanda de amparo indirecto a través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación. En su demanda señalaron los siguientes actos reclamados: **a)** la orden de traslado



a otro centro de reclusión; **b)** la reubicación de dormitorio; **c)** los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política del País y por el artículo 15 de la Ley de Amparo; y **d)** la violación de una orden de restricción.

35. Los quejosos expresaron que los actos reclamados habían sido emitidos, entre otros, por los Juzgados Primero a Décimo Sexto de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México; y por los Juzgados de Distrito de los Estados de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Campeche, Durango, Estado de México, Guerrero, Guanajuato, Jalisco, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo (con excepción de los juzgados que residen en Cancún), San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

36. Turno del asunto. La Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito de Amparo en Materia Penal de la Ciudad de México utilizó el sistema de turno aleatorio y remitió la demanda al Juzgado Décimo Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

37. Juicio de amparo indirecto y declinación de competencia. El Juzgado de Distrito referido registró el asunto en el expediente número de expediente y se declaró incompetente porque en la demanda fue señalado como autoridad responsable. En virtud de lo anterior, el Juzgado de Distrito procedió en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo y declinó la competencia al Juzgado de Distrito más cercano a su lugar de residencia y que resultó ser el que se ubica en Matamoros, Tamaulipas.

38. Por razón de turno, el asunto se remitió al Juzgado de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de Tamaulipas, con sede en Matamoros, donde se registró con el número de expediente. No obstante, dicho juzgado no aceptó la competencia porque, en su consideración, el asunto debía remitirse al Juzgado de Distrito de Tampico al tratarse del órgano judicial más próximo a la autoridad declinante. Por esa razón, devolvió el asunto al Juzgado Décimo Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

39. Al recibir el asunto, el Juzgado Décimo Primero insistió en que carecía de competencia para conocer del amparo porque los quejosos lo señalaron como



autoridad responsable. Por esa razón, planteó el conflicto competencial ante el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en turno.

40. Resolución del conflicto competencial. Del conflicto competencial conoció el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien lo registró con el número 14/2021.

41. El Tribunal Colegiado declaró legalmente competente para conocer del asunto al Juzgado Décimo Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México.

42. El Tribunal Colegiado del Primer Circuito puntualizó que no se actualiza lo previsto en el artículo 38 de la Ley de Amparo, porque en la demanda de amparo no se estableció de manera específica que los actos reclamados fueran emitidos por el Juzgado Décimo Primero de Distrito (declinante).

43. Para dicho órgano colegiado no se actualizó el supuesto previsto en el artículo 38 antes citado ya que, en su consideración, no son los quejosos quienes pueden definir la competencia con sólo señalar a los juzgados como autoridades responsables.

44. En consideración del Tribunal Colegiado para que opere lo previsto en el artículo 38 de la Ley de Amparo, es necesario que el juzgado efectivamente tenga el carácter de autoridad responsable, lo que debe verificarse mediante un análisis integral de la demanda de amparo. En caso de que no haya información suficiente, debe prevenirse a la parte quejosa, solicitar informes o llevar a cabo las diligencias que sean necesarias.

45. Sólo si el Juzgado de Distrito emitió el acto reclamado será procedente la declinación de la competencia, pero si no es así, debe seguir conociendo del asunto.

46. En virtud de tal postura, el Tribunal Colegiado resolvió que, en el caso, no se encontraba acreditado que el Juzgado Décimo Primero de Distrito de Amparo en Materia Penal, con residencia en la Ciudad de México hubiere emitido los actos reclamados, por lo que concluyó que a dicho órgano jurisdiccional le correspondía la competencia para conocer del juicio de amparo en controversia.



47. A manera de síntesis, en el siguiente recuadro se muestran los supuestos fácticos analizados, así como los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes:

| Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito | Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito |
|--|---|
| Hechos analizados | |
| <ol style="list-style-type: none">1. Los quejosos promovieron amparo indirecto y señalaron como autoridades responsables a Juzgados de Distrito de 6 entidades federativas.2. Durante el trámite, el quejoso desahogó una prevención, en la que señaló como autoridad responsable al Juzgado de Distrito que conocía del asunto y que le formuló la prevención.3. Por ese motivo, el Juzgado de Distrito declinó la competencia al órgano judicial más cercano en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo.4. El Juzgado de Distrito declinado no aceptó la competencia y surgió el conflicto competencial. | <ol style="list-style-type: none">1. Los quejosos promovieron amparo indirecto y señalaron como autoridades responsables a Juzgados de Distrito de 28 entidades federativas.2. Desde el inicio del asunto, la Oficina de Correspondencia Común turnó aleatoriamente la demanda al Juzgado de Distrito señalado como autoridad responsable.3. Por ese motivo, el juzgado declinó la competencia al órgano judicial más cercano en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo.4. El Juzgado de Distrito declinado no aceptó la competencia y surgió el conflicto competencial. |
| Criterio jurídico | |
| Para proceder en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo, basta con el señalamiento de que el Juzgado de Distrito es autoridad responsable. | Para proceder en términos del artículo 38 de la Ley de Amparo, no basta con el señalamiento de que el Juzgado de Distrito es autoridad responsable, sino que debe verificarse que efectivamente tenga ese carácter. |

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS

48. Para determinar si existe la contradicción de tesis y resolver cuál es el que debe prevalecer, no es necesario que de los criterios contendientes hayan derivado tesis jurisprudenciales.



49. Por contradicción de tesis debe entenderse cualquier discrepancia en las posturas adoptadas por órganos jurisdiccionales terminales que mediante sus argumentaciones lógico-jurídicas justifiquen sus decisiones en una controversia, independientemente de que hubieran emitido tesis o no.⁵

50. La finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de posturas contrarias y dado que el problema radica en los procesos de interpretación, no en los resultados adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que una contradicción de tesis exige que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes resuelvan alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos se encuentre algún punto de toque. Es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general y que, sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.⁶

51. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que **sí se satisfacen los requisitos anteriores** para concluir que existe un punto

⁵ "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.". Tesis aislada P. L/94. Octava Época. Registro digital: 205420. Pleno SCJN. Contradicción de tesis 8/93. 13 de abril de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Ministra Fausta Moreno Flores.

⁶ "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Jurisprudencia 1a./J. 22/2010. Novena Época. Registro digital: 165077. Primera Sala. Contradicción de tesis 235/2009. 23 de septiembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.



de contradicción entre los criterios del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

52. Los Tribunales Colegiados contendientes **resolvieron conflictos competenciales** en los que analizaron de qué forma deben proceder los Juzgados de Distrito para tener por actualizada la hipótesis de incompetencia prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo.

53. El Tribunal Colegiado del Segundo Circuito consideró que basta el señalamiento que se haga en la demanda de que un Juzgado de Distrito emitió los actos reclamados para que decline competencia y se aplique lo dispuesto en el citado artículo 38.

54. En cambio, el Tribunal Colegiado del Primer Circuito concluyó que el hecho de que en la demanda de amparo se establezca que un Juzgado de Distrito emitió los actos reclamados es insuficiente para que decline competencia y se aplique lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley de Amparo. En su consideración, la mención de que un Juzgado de Distrito funge como autoridad responsable se trata de una cuestión que previamente debe verificarse.

55. Esta Primera Sala observa que los Tribunales Colegiados analizaron asuntos con circunstancias fácticas similares y las cuales los llevaron a realizar un ejercicio interpretativo y disentir con respecto a cuándo se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo: para el radicado en el Segundo Circuito basta para ello que el Juzgado de Distrito que conozca del asunto sea señalado como autoridad responsable en la demanda de amparo, mientras que para el ubicado en el Primer Circuito, este señalamiento no es suficiente, porque el carácter que de autoridad responsable le asista al Juzgado de Distrito se trata de una cuestión que previamente tiene que verificarse.

56. Lo anterior permite constatar que se cumplen los requisitos primero y segundo para considerar que **existe la contradicción de tesis**, puesto que los tribunales ejercieron su arbitrio judicial para pronunciarse sobre un mismo problema normativo que derivó en criterios antagónicos.



57. Por lo que hace al **tercer requisito**, el análisis de la contradicción denunciada permite dar lugar a formular la siguiente pregunta jurídica y la cual debe ser resuelta por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

¿Para que opere la hipótesis prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, es suficiente con que el Juzgado de Distrito que conozca del asunto sea señalado como autoridad responsable en la demanda de amparo, o bien, su carácter de responsable puede verificarse para determinar si efectivamente tiene esa calidad en el juicio?

V. ESTUDIO DE FONDO

58. Para dar respuesta a la interrogante planteada, el estudio de fondo se desdobra en los siguientes temas: **a)** la competencia de los Juzgados de Distrito conforme a las reglas de la Ley de Amparo; **b)** precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la competencia en el juicio de amparo y sus casos de excepción y la **c)** solución del punto de contradicción.

a) La competencia de los Juzgados de Distrito conforme a las reglas de la Ley de Amparo

59. Para determinar la competencia del juicio de amparo indirecto, debe acudirse a las reglas previstas en la Constitución Política del País y en la propia Ley de Amparo.

60. El artículo 107, fracción VII, de la Constitución Política del País prevé que la competencia de los Jueces de amparo se establece por razón de territorio.⁷

⁷ "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:

"...

"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



Esta norma constitucional precisa que será competente para conocer de un amparo indirecto el Juez de Distrito que tenga jurisdicción en el lugar en el que se ejecute o trate de ejecutarse el acto reclamado.

61. La Ley de Amparo, por su parte, establece las reglas de competencia para los Jueces de Distrito en los artículos 37 y 38. El artículo 37,⁸ prevé los supuestos generales de competencia en el amparo indirecto y que se identifican con **tres reglas distintas atendiendo a si el acto reclamado tiene ejecución unívoca, plural o carece de ejecución material.**⁹ Esto es: **a)** donde deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado, **b)** cuando el acto tiene ejecución en más de un distrito es competente el Juez ante el que se presentó la demanda, y **c)** cuando el acto reclamado no requiera ejecución material, será competente el Juez de Distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda.

62. Mientras tanto el artículo 38 de la Ley de Amparo especifica que cuando un juicio de amparo indirecto se promueve **en contra de los actos de un Juez de Distrito,** el competente para conocer de ello es otro del mismo Circuito y, en su caso, especialización y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del Circuito al que pertenezca.¹⁰

63. Conforme a lo anterior, es claro que el artículo 37 establece las reglas generales de competencia en el juicio de amparo indirecto, que **sólo puede variarse**

pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oírán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia."

⁸ "**Artículo 37.** Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda.

"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."

⁹ De esa forma se precisó en la contradicción de tesis 95/2020, resuelta el 24 de marzo de 2021, por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, así como de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

¹⁰ "**Artículo 38.** Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un juez de distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."



cuando el Juez de Distrito que conoce del juicio emitió o participó en el acto en contra del cual se promovió el amparo, en cuyo caso debe procederse en términos del artículo 38 de la misma ley.

b) Precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la competencia en el juicio de amparo y sus casos de excepción

64. Esta Primera Sala ha precisado que la diferencia que existe entre lo previsto en los artículos 37 y 38 de la Ley de Amparo radica en que, en el primero, establece un elemento a considerar para fijar la competencia de los Jueces de Distrito que es la **ejecución del acto reclamado**; mientras que, en el segundo, se presenta una excepción a esa regla general, con una **regla de solución** para el caso de que **la autoridad responsable en el juicio de amparo sea un Juez de Distrito**.

65. Al resolver la **contradicción de tesis 84/2021**, esta Primera Sala estableció que **el artículo 37 de la Ley de Amparo establece las reglas generales de competencia** en el juicio de amparo indirecto; sin embargo, cuando la autoridad responsable sea otro Juez de Distrito,¹¹ **debe aplicarse la regla especial** contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo.

66. De esa manera se determinó que **cuando la autoridad responsable en el juicio de amparo indirecto sea un Juez de Distrito**, operará la **regla de excepción** prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, con independencia de si el acto reclamado tiene o no ejecución material ya que, en este caso, dicha circunstancia no es determinante para establecer la competencia del Juez de amparo. El precedente indicado dio origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 44/2021 (11a.), cuyos rubro y texto son los siguientes:

"COMPETENCIA POR TERRITORIO PARA CONOCER DE UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN EL QUE ES SEÑALADO COMO AUTORIDAD RESPON-

¹¹ El asunto se resolvió en la sesión de 27 de octubre de 2021 por unanimidad de cinco votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat; así como de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



SABLE UN JUEZ DE DISTRITO. CONFORME A LA REGLA ESPECIAL DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY DE AMPARO, SE SURTE A FAVOR DE OTRO JUEZ DEL MISMO DISTRITO Y ESPECIALIZACIÓN QUE EL SEÑALADO COMO RESPONSABLE Y, SI NO LO HUBIERA, DEL MÁS CERCANO DENTRO DE LA JURISDICCIÓN DEL CIRCUITO AL QUE PERTENEZCA.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron criterios distintos al determinar cuál Juez de Distrito es legalmente competente, por razón de territorio, para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra actos atribuidos a un Juez de Distrito, ya que para resolver, uno de ellos aplicó la regla general de competencia prevista en el último párrafo del artículo 37 de la Ley de Amparo, para establecer que en este caso, la competencia se surte a favor del Juez de Distrito del lugar donde puede materializarse el acto reclamado; mientras que para el otro era aplicable la regla especial prevista en el artículo 38 de dicho ordenamiento, para establecer que la competencia se surte a favor de otro Juez del mismo distrito y, en su caso, de la misma especialización.

"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que, para efectos de fincar competencia territorial a los Jueces de Distrito cuando se reclamen en un juicio de amparo indirecto actos atribuidos a otro Juez de Distrito, debe aplicarse la regla especial contenida en el artículo 38 de la Ley de Amparo, porque dicha regla sólo será aplicable cuando en el juicio de amparo indirecto la autoridad responsable sea un Juez de Distrito.

"Justificación: Ello es así, porque del contenido del mencionado precepto se aprecia que el legislador dispuso un criterio de excepción a las reglas generales de competencia establecidas en el artículo 37 del mismo ordenamiento legal, la cual atiende a la autoridad responsable que emite el acto reclamado en el juicio de amparo indirecto –Juez de Distrito–. Mientras que las reglas generales previstas en el artículo 37 de la Ley de Amparo, definen la competencia de los Jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo en atención a la ejecución del acto reclamado. Por tanto, si en un juicio de amparo indirecto la autoridad responsable lo es un Juez de Distrito a quien se le atribuye el acto reclamado, la regla aplicable será la prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo y, por ende, en este caso, la competencia recaerá en otro Juez del mismo distrito y especialización y, si no lo hubiera, en el más cercano dentro de la jurisdicción



del circuito al que pertenezca. Dicha regla de excepción será aplicable, con independencia de si el acto reclamado en el juicio de amparo tiene ejecución material o no la tiene, ya que esa circunstancia no es determinante para establecer la competencia del Juez de Distrito, toda vez que no fue considerada por el legislador como parámetro para delimitar la competencia."

67. En ese sentido, la **excepción** prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo atiende a un criterio de distribución de competencias que busca salvaguardar los principios de independencia e imparcialidad en las decisiones que adopten los Jueces de Distrito para resolver un amparo indirecto, pues resultaría contrario a su propio fin sostener que sea **el mismo tribunal o juzgado que emitió el acto reclamado quien luego resuelva sobre su constitucionalidad.**

68. Al resolver la **contradicción de tesis 95/2019**,¹² el Pleno de este Alto Tribunal precisamente identificó que sí, conforme al artículo 103, fracción I, de la Constitución Política del País, el juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de las autoridades que violen los derechos humanos **no se justificaría que un órgano jurisdiccional tenga facultades para resolver un juicio de amparo indirecto cuando se reclamen actos emitidos por él mismo,** con independencia de quien sea su titular.

69. En dicho asunto se sostuvo que **una de las bases para resolver sobre las cuestiones planteadas en el juicio de amparo es el informe con justificación de la autoridad responsable** y, de ser el mismo órgano quien deba rendirle en su carácter de responsable y a su vez analizarlo para determinar si su actuación fue en apego a la ley o no, es incuestionable que hay una incompatibilidad con sus funciones como autoridad jurisdiccional encargada de la impartición de justicia, lo que revela una condición de incompetencia.

¹² La contradicción se resolvió en la sesión de 7 de mayo de 2020, por mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. El Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá votó en contra.



70. Por ello, el Pleno determinó que **en aquellos casos en los que se constate (no sólo se señale) que el órgano jurisdiccional al que le es turnado un juicio de amparo indirecto también tiene el carácter de autoridad responsable**, debe declararse incompetente para resolver la instancia, pues se actualiza una causa de incompetencia funcional, con independencia de que no se trate del mismo titular. El precedente indicado dio origen a la tesis de jurisprudencia P./J. 6/2020 (10a.), cuyos rubro y texto son los siguientes:

"INCOMPETENCIA. CUANDO AL ÓRGANO JURISDICCIONAL QUE DEBE CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO SE LE ATRIBUYE EL ACTO RECLAMADO SE ACTUALIZA TAL SUPUESTO, INDEPENDIEMENTE DE QUE SE TRATE O NO DEL MISMO TITULAR, SIN EMBARGO, POR ECONOMÍA PROCESAL ES VÁLIDO DECLARAR FUNDADO EL IMPEDIMENTO PLANTEADO POR LAS MISMAS RAZONES.

"**Hechos:** Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes emitieron criterios contradictorios en cuanto a si es posible declarar fundado el impedimento presentado por el secretario encargado del despacho de un Juzgado de Distrito, en términos de la fracción IV del artículo 51 de la Ley de Amparo, para conocer de un juicio de amparo indirecto en donde se reclaman actos emitidos por ese mismo órgano (dictados por otro titular).

"**Criterio Jurídico:** Si bien el supuesto planteado técnicamente resulta ser un problema de incompetencia; sin embargo, por economía procesal es válido considerarlo como una causa de impedimento.

"**Justificación:** Conforme con la finalidad del juicio de amparo y a lo previsto en los artículos 36 y 38 de la Ley de Amparo, que establecen las reglas de competencia para el conocimiento de los juicios de amparo indirecto por parte de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Unitarios de Circuito, se concluye que en aquellos casos **en los que se constate** que el órgano jurisdiccional al que le es turnado un juicio de amparo indirecto también tiene el carácter de autoridad responsable, con independencia de que no se trate del mismo titular, se actualiza su incompetencia funcional para conocer del asunto. No obstante lo anterior, por economía procesal, cuando se plantea un impedimento por las mismas razones, es posible declararlo fundado, pues tanto la competencia como la figura del



impedimento, de origen comparten el mismo fin, es decir, servir como un límite a la función jurisdiccional."

c) Solución del punto de contradicción

71. Una vez analizadas las reglas generales de competencia y sus casos de excepción, así como los precedentes más destacados en que dicho tema ha sido analizado, esta Primera Sala llega a la conclusión de que la competencia en el juicio de amparo indirecto debe fijarse en atención a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Amparo, y **sólo por excepción** aplicar la regla contenida en el artículo 38 de la misma ley.

72. Ese caso de excepción sólo operará cuando **un Juez de Distrito efectivamente haya tenido participación en emitir, ordenar, ejecutar o tratado de ejecutar los actos que se reclamen en el juicio de amparo indirecto** y que por ello tenga la calidad de autoridad responsable en términos del artículo 5o., fracción I, de la ley de la materia.¹³

73. La competencia no sólo es una cuestión de orden público que abarca las facultades que la ley otorga al tribunal para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios, también constituye una garantía de los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica que derivan del primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Política del País.

74. De esa forma la competencia es un presupuesto de validez del proceso y a su vez un derecho fundamental de los justiciables, por lo que toda excepción a las reglas generales que la dotan de operatividad **debe encontrarse plenamente justificada.**

¹³ "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"...

"II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que **dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria;** u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas. ..."



75. Por esa razón, lo previsto en el artículo 38 de la Ley de Amparo, resulta un supuesto que aplica únicamente para los casos en los que un Juzgado de Distrito **sí intervino en la emisión del acto reclamado en el amparo indirecto**, pues como se precisa en líneas anteriores, lo ahí previsto constituye una excepción a la regla general de fijación de competencia establecida en el artículo 37 de esa misma ley y que se relaciona con la ejecución material del acto violatorio de derechos humanos.

76. Considerar lo contrario pondría en riesgo la propia garantía de imparcialidad y de seguridad jurídica que busca proteger el artículo 38 de la Ley de Amparo, pues establecer que para su aplicación basta el solo señalamiento de que un Juez de Distrito es responsable de emitir un acto, sin que en realidad ello resulte necesariamente cierto, pudiera generar practicas indeseables o fraudulentas en la operatividad del supuesto de excepción que permita a las partes conseguir al Juez de su elección.

77. En otras palabras, de optar por esa solución **quedaría al arbitrio de las partes y no de la ley definir al Juez de Distrito o Circuito Judicial que puede o no conocer de los asuntos por los que acudan al amparo indirecto**. Esa conclusión sería inadmisibles ya que al tratarse de un aspecto de orden público y que materializa el principio de legalidad la ley debe ser la que fije los supuestos en que un Juez resulte competente o no para resolver un asunto y no las partes quienes, por así convenir a sus intereses, exenten a las personas juzgadas para evitar que conozcan de un determinado juicio de amparo.

78. Lo conclusión anterior, es acorde con la línea de precedentes resueltos por este Alto Tribunal, ya que como se precisa en los párrafos que anteceden, tanto esta Primera Sala como el Pleno de la Suprema Corte se han pronunciado en relación a que la excepción prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, se actualiza siempre y cuando el Juez de Distrito que prevenga del asunto **tenga efectivamente el carácter de autoridad responsable** por haber participado en la emisión del acto que se reclama en el amparo indirecto.

79. Ahora, si bien el señalamiento en la demanda de amparo de que un determinado Juez de Distrito emitió, dictó, ejecuto o trató de ejecutar el acto



reclamado **no es suficiente para definir la competencia, sí obliga a que dicho Juez remita los autos a otro del mismo circuito y, en su caso, especialización, si no lo hubiera, al más cercano a la jurisdicción a la que pertenezca.**

80. El artículo 38 de la Ley de Amparo **busca evitar que se actualice una condición de incompetencia funcional** en los casos en que el órgano jurisdiccional que **conozca del amparo indirecto se trate a la vez de Juez y parte en el propio asunto.** De ahí que tampoco es posible que ese mismo juzgador, *motuo proprio*, sea quien determine si debe continuar conociendo del juicio, **pues al ser señalado como autoridad responsable se encuentra vinculado legalmente a desahogar el informe con justificación** y demás requerimientos de los que pueda ser objeto. Estimar que sea él mismo quien decida si está vinculado con un acto de autoridad, implicaría que actuara con el doble carácter de parte procesal y Juez, lo cual la misma ley de amparo señala como causa de impedimento en el artículo 51, fracción IV.

81. Por tanto, debido a que la competencia para conocer del amparo indirecto es lo que pudiera resultar definida si efectivamente se tiene el carácter de autoridad responsable conforme a lo previsto en los artículos 38, 42 y 48 de la Ley de Amparo,¹⁴ cuando el Juez de Distrito que conoce del asunto sea señalado

¹⁴ **"Artículo 38.** Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un juez de distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."

"Artículo 42. Luego que se suscite una cuestión de competencia, se suspenderá todo procedimiento con excepción del incidente de suspensión."

"Artículo 48. Cuando se presente una demanda de amparo ante jueza o juez de distrito o tribunal colegiado de apelación y estimen carecer de competencia, la remitirán de plano, con sus anexos, a la jueza, juez o tribunal competente, sin decidir sobre la admisión ni sobre la suspensión del acto reclamado, salvo que se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales.

"Recibida la demanda y sus anexos por el órgano requerido, éste decidirá de plano, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, si acepta o no el conocimiento del asunto. Si acepta, comunicará su resolución al requirente, previa notificación de las partes. En caso contrario, devolverá la demanda al requirente, quien deberá resolver dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes si insiste o no en declinar su competencia. Si no insiste, se limitará a comunicar su resolución al requerido y se dará por terminado el conflicto competencial. Si insiste en declinar su competencia y la cuestión se plantea



como autoridad responsable debe remitirlo a otro **del mismo circuito y, en su caso, especialización y, si no lo hubiera, al más cercano a la jurisdicción a la que pertenezca.**

82. En términos del artículo 48, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito a cuyo favor se declinó el conocimiento del asunto debe aceptarlo y, **en su momento, dilucidar si el Juez declinante tiene la calidad de autoridad responsable y si efectivamente aplica la regla de excepción prevista en el artículo 38 de la ley referida o debe prevalecer la regla general de competencia a que se refiere el artículo 37.**

83. Para ello, debe proceder a la substanciación del procedimiento del juicio, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Amparo en su título segundo, capítulo I, sección segunda, esto es determinar si se admite la demanda, en su caso pronunciarse sobre la suspensión del acto, emplazar a las partes, solicitar a las autoridades señaladas como responsables que rindan su informe justificado (entre ellos el Juez que previno en el conocimiento) y dar vista con los mismos a las partes.

84. Una vez que el Juez de Distrito haya recibido el informe justificado rendido por el Juez que previno en el conocimiento del asunto y haya dado vista a las partes, deberá proceder a su análisis. Si en su informe el Juez que previno establece que sí emitió el acto reclamado, entonces el Juez de Distrito que recibió el asunto debe continuar con el conocimiento del asunto hasta su conclusión. Por el contrario, **si establece que no emitió el acto reclamado, entonces en**

entre órganos de la jurisdicción de un mismo tribunal colegiado de circuito, remitirá los autos al tribunal colegiado de circuito de su jurisdicción, el cual dará aviso al requerido para que exponga lo que estime pertinente.

"Si el conflicto competencial se plantea entre órganos que no sean de la jurisdicción de un mismo tribunal colegiado de circuito, lo resolverá el que ejerza jurisdicción sobre el requirente, quien remitirá los autos y dará aviso al requerido para que exponga lo conducente, debiéndose estar a lo que se dispone en el artículo anterior.

"Recibidos los autos y el oficio relativo, el tribunal colegiado de circuito tramitará el expediente y resolverá dentro de los ocho días siguientes quién debe conocer del juicio; comunicará su resolución a los involucrados y remitirá los autos al órgano declarado competente.

"Admitida la demanda de amparo indirecto ningún órgano jurisdiccional podrá declararse incompetente para conocer del juicio antes de resolver sobre la suspensión definitiva."



términos del artículo 42 de la Ley de Amparo,¹⁵ el Juez de Distrito debe suspender el procedimiento del asunto y devolver el caso al Juez que previno para que éste continúe con el misma.

85. Ello, porque a la luz del informe justificado ha quedado claro que no opera la regla de excepción contemplada en el artículo 38 y que por ello debe prevalecer la regla general prevista en el diverso artículo 37.

86. Como establecimos en párrafos anteriores, la competencia por excepción a que se refiere el artículo 38 de la Ley de Amparo no opera sólo con el señalamiento de la parte quejosa, ya que está sujeta a que se acredite de manera fehaciente que el Juez de Distrito efectivamente intervino en la emisión del acto reclamado **para evitar que las partes consigan al Juez que desean.** Esa certeza sólo se logra a partir del análisis del informe justificado en el que la autoridad señalada como responsable acepta o niega la emisión del acto que se le atribuye.

87. Por esa razón, que el Juez de Distrito haya aceptado de manera preliminar el conocimiento del caso no significa que se ha dilucidado la cuestión competencial planteada, pues la misma se encuentra en disputa hasta en tanto se tenga **conocimiento fehaciente** de si el Juez que previno realmente emitió el acto.

88. La solución planteada permite la prevalencia de la regla general de competencia prevista en el artículo 37 de la Ley de Amparo y la reserva de lo dispuesto por el artículo 38 para casos verdaderamente excepcionales, no sobre la base de señalamientos unilaterales o de meras especulaciones, sino de la certeza que brinda el análisis del informe justificado. Esto asegura que la competencia se fije en razón de lo dispuesto por la ley **y evita que las partes consigan al Juez que deseen.**

89. De igual forma, garantiza de mejor manera el derecho a una impartición de justicia pronta y expedita sin desproteger la garantía de imparcialidad, pues

¹⁵ "Artículo 42. Luego que se suscite una cuestión de competencia, se suspenderá todo procedimiento con excepción del incidente de suspensión."



sin paralizar el procedimiento del juicio de amparo, evita que el Juez que previno en el conocimiento del asunto se constituya como Juez y parte para la determinación de su competencia.

90. También resulta ser la más funcional, porque permite corroborar si el Juez de Distrito que conoce del amparo efectivamente tiene el carácter de autoridad responsable, sin generar un desajuste al proceso del juicio de amparo. El señalamiento de un Juez como autoridad responsable lo obliga a remitir de inmediato el caso a otro Juez de Distrito (de ser el caso, previo a ello tendrá que conceder la suspensión de oficio y de plano a que se refiere el artículo 126 de la Ley de Amparo), quien aceptará el conocimiento del mismo y continuará con el procedimiento hasta la recepción del informe justificado y la vista que se dé a las partes, momento en el que deberá definirse la cuestión competencial.

91. Por lo anterior, a la luz de **la lógica de lo dispuesto por la propia Ley de Amparo**, este criterio ordena el proceso de amparo ante el señalamiento de que el Juez que conoce es, a la vez, autoridad responsable. Asimismo, **impide** a las partes que defrauden las reglas de la competencia al conseguir que el Juez de su preferencia resuelva el juicio, pues **asegura** que la regla excepcional se reserve a los casos en los que se tenga **certeza** de que efectivamente procede; **evita** la paralización del procedimiento al asegurar su continuación; y **preserva** las garantías inherentes a las actuaciones inmediatas de los juzgadores como es la concesión de la suspensión de oficio y de plano.

92. Incluso, la conclusión apuntada sigue la línea de lo que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte resolvió en la contradicción de tesis 1/95.¹⁶ Dicho precedente se originó por casos en los que un Juez de Distrito conocía de amparos indirectos en los que los actos reclamados tenían ejecución material; sin embargo, las autoridades señaladas como ejecutoras negaban dichos actos, y no había prueba que desvirtuara tal negativa.

¹⁶ La contradicción se resolvió en la sesión de 10 de octubre de 2000, por unanimidad de diez votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino Víctor Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José Vicente Aguinaco Alemán, Guillermo Iberio Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María del Carmen Sánchez Cordero, Juan Nepomuceno Silva Meza y Genaro Góngora Pimentel. El Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo estuvo ausente.



93. El Pleno destacó que el Juez de Distrito competente para conocer de la demanda de amparo, lo será aquel en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado, siempre y cuando esté debidamente acreditada la existencia de esos actos.

94. Por esa razón, existía la posibilidad de que al celebrarse totalmente la audiencia constitucional *emergiera* la incompetencia del Juez de Distrito, por ser el momento en que se analizan los informes justificados en los que las autoridades negaban el acto.

95. De acreditarse ese supuesto, señaló el Pleno, el Juez de Distrito debe declinar la competencia en favor del diverso Juez de Distrito que corresponda. Con la precisión de que lo actuado por el Juez de Distrito incompetente es válido hasta la audiencia constitucional.

96. De la contradicción de tesis señalada derivó la jurisprudencia P./J. 9/2001, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"COMPETENCIA DEL JUEZ DE DISTRITO. SI LA AUTORIDAD RESPONSABLE CUYA RESIDENCIA LA ORIGINÓ NIEGA EL ACTO RECLAMADO Y ESTA NEGATIVA NO SE DESVIRTÚA, DICHO JUEZ DEBE DECLARARSE INCOMPETENTE Y REMITIR LO ACTUADO AL JUEZ COMPETENTE. Conforme a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 36 de la Ley de Amparo, es competente para conocer de un juicio de garantías el Juez de Distrito en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado, pero si la autoridad ejecutora que por residir dentro de la jurisdicción territorial del Juez de Distrito lo hacía competente, niega el acto reclamado y el quejoso no desvirtúa esta negativa, dicho Juez debe, una vez desarrollada totalmente la audiencia constitucional salvo el dictado de la sentencia, declararse incompetente y, en los términos establecidos por el artículo 52 de la propia ley, remitir lo actuado al Juez que resulte competente, para que conforme a sus atribuciones legales dicte la sentencia que corresponda."

97. Al seguir la lógica del precedente, se asegura que la aplicación del criterio que sustenta esta sentencia no generará un descontrol en el sistema procesal de amparo porque tiene como base una práctica que, si bien es para otro supuesto de competencia, es conocida por los órganos jurisdiccionales.



98. El cual resulta ser la mejor solución posible para evitar que las partes consigan al Juez de su preferencia. Pues al sustentarse en lo dispuesto por la Ley de Amparo, encuentra cabida dentro del propio entramaje procesal e incluso constituye un reflejo a una práctica que ya se lleva a cabo.

99. Una respuesta distinta constituiría un criterio de operatividad sin sustento alguno en la ley de la materia, pudiendo generar inseguridad jurídica para las partes, sobre todo para los operadores jurídicos, quienes no podrían sujetar su actuar a lo dispuesto por la Ley de Amparo, dejando abierta la posibilidad para que se lleven a cabo fraudes competenciales y estrategias inmorales de litigio en el juicio de amparo.

100. En suma, esta Primera Sala determina que, cuando un Juez de Distrito que prevenga de un amparo indirecto sea señalado como autoridad, debe observarse lo siguiente:

a) Debe remitir los autos a otro juzgado del mismo Circuito y, en su caso, especialización; si no lo hubiera, al más cercano a la jurisdicción a la que pertenezca.

b) El Juez de Distrito que recibe el asunto procederá a la substanciación del procedimiento del juicio. Por ello deberá, entre otras actuaciones, solicitar a las autoridades señaladas como responsables que rindan su informe justificado (entre ellos el Juez que previno en el conocimiento) y dar vista con su contenido a las partes.

c) A la luz del informe justificado, el Juez de Distrito debe constatar si el Juez que previno en el conocimiento del asunto emitió el acto reclamado.

d) Si no emitió el acto reclamado, entonces en términos del artículo 42 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito debe suspender el procedimiento y devolver el caso al Juez que previno para que sea éste quien continúe con el mismo.

e) Si el Juez que previno sí emitió el acto reclamado, el Juez de Distrito deberá continuar conociendo del juicio hasta su conclusión.



VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

Por las razones expresadas, esta Primera Sala concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

INCOMPETENCIA LEGAL DE UNA PERSONA JUZGADORA DE DISTRITO SEÑALADA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE EN UNA DEMANDA DE AMPARO. SE ACTUALIZA HASTA QUE A LA LUZ DEL INFORME JUSTIFICADO SE CONSTATA SI EMITIÓ O NO EL ACTO RECLAMADO.

Hechos: Diversos Juzgados de Distrito conocieron de juicios de amparo en los que las partes quejasos los señalaron como autoridades responsables. Por esa razón los juzgados declinaron su competencia a otros órganos judiciales, pero éstos no la aceptaron, lo que originó diferentes conflictos competenciales. Al resolver esos conflictos, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones distintas: uno de ellos indicó que el hecho de que el quejoso señale al Juzgado como autoridad responsable es suficiente para que se declare legalmente incompetente; mientras que el otro Tribunal Colegiado determinó que el órgano judicial no puede declararse legalmente incompetente sin previamente verificar si emitió el acto reclamado.

Criterio jurídico: Cuando la persona Juzgadora de Distrito que conoce de un amparo es señalada como autoridad responsable debe declinar la competencia a otro juzgado, de acuerdo con lo que establece el artículo 38 de la Ley de Amparo. Una vez que dicho juzgado recibe el caso debe recabar los informes justificados de las autoridades responsables. Con base en este, procederá a determinar si la persona Juzgadora que originalmente conocía del caso efectivamente emitió el acto. En caso afirmativo continuará con la sustanciación del asunto; de lo contrario, debe regresar el juicio de amparo a la persona Juzgadora de origen.

Justificación: La competencia en el juicio de amparo indirecto se fija en atención a la regla general dispuesta por el artículo 37 de la Ley de Amparo, pues garantiza los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica.

Esto significa que la regla prevista en el artículo 38 de la misma ley es de carácter excepcional y sólo opera en los casos en los que está fehacientemente



acreditado que la persona Juzgadora de Distrito que conoce del amparo también emitió el acto que se reclama en ese juicio. Esa certeza se logra a partir del análisis del informe justificado en el que la autoridad señalada como responsable acepta o niega la emisión del acto que se le atribuye.

Es por ello que cuando la persona Juzgadora de Distrito que conoce de un amparo a la vez es señalada como autoridad responsable, debe procederse de la siguiente manera: 1) remitir los autos a otro Juzgado; 2) La persona Juzgadora de Distrito que recibe el asunto procederá a la sustanciación del procedimiento del juicio y a solicitar a las autoridades responsables su informe justificado (entre ellos a la persona Juzgadora que originalmente conoció del caso), así como dar vista con su contenido a las partes; y, 3) a la luz del informe relativo, la persona Juzgadora de Distrito debe constatar si la persona Juzgadora que originalmente conoció del asunto emitió el acto reclamado, por lo que debe proceder del siguiente modo: a) si no emitió el acto, la nueva persona Juzgadora debe suspender el procedimiento y devolver el asunto a la persona Juzgadora original para que continúe con el trámite del juicio; o, b) si emitió el acto reclamado, entonces la persona Juzgadora de Distrito debe concluir la sustanciación del juicio y dictar la sentencia que corresponda.

Esta solución permite la prevalencia de la regla general de competencia prevista en el artículo 37 de la Ley de Amparo y la reserva de lo dispuesto por el artículo 38 para casos verdaderamente excepcionales, no sobre la base de señalamientos unilaterales, sino de la certeza que brinda el análisis del informe justificado. Esto asegura que la competencia se fije en razón de lo dispuesto por la ley y evita que las partes incidan en la selección de la persona Juzgadora de su caso a través de fraudes competenciales y estrategias indebidas de litigio en el juicio de amparo.

VII. DECISIÓN

Por lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.



SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la tesis redactada en el apartado VI del presente fallo.

TERCERO.—Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución en términos de lo dispuesto en los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; conforme a derecho corresponda 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 y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos ochenta y seis y ochenta y ocho y se reservó su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente de la Sala y la Ministra ponente, con el secretario de Acuerdos quien autoriza y da fe.

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

Nota: La tesis aislada P. L/94 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Número 83, noviembre de 1994, página 35, con número de registro digital: 205420.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 9/2001 y 1a./J. 22/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIII, enero de 2001, página 5 y XXXI, marzo de 2010, página 122, con números de registro digital: 190373 y 165077, respectivamente.



Las tesis de jurisprudencia P./J. 6/2020 (10a.) y 1a./J. 44/2021 (11a.) citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 9 de octubre de 2020 a las 10:19 horas y 3 de diciembre de 2021 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 79, Tomo I, octubre de 2020, página 9, así como Undécima Época, Libro 8, Tomo II, diciembre de 2021, página 1230, con números de registro digital: 2022197 y 2023895, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la contradicción de tesis 313/2021.

I. Antecedentes

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de cinco votos¹ la contradicción de tesis citada al rubro, en sesión de treinta de agosto de dos mil veintitrés, en la que se determinó declarar existente la contradicción, debiendo prevalecer el criterio sostenido por la Sala.

II. Razones de la sentencia

2. La Ministra y Ministros integrantes de esta Primera Sala coincidimos en que existe contradicción de criterios, al estimar que los Tribunales Colegiados contendientes, difirieron respecto a cuándo se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo.²
3. De este modo, se formuló la pregunta: ¿Para que opere la hipótesis prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo, es suficiente con que el Juzgado de Distrito que conozca del asunto sea señalado como autoridad responsable en la demanda de amparo, o bien, su carácter de responsable puede verificarse para determinar si efectivamente tiene esa calidad en el juicio?

¹ De la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se separa de los párrafos ochenta y seis y ochenta y ocho y se reservó su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

² "Artículo 38. Es competente para conocer del juicio de amparo indirecto que se promueva contra los actos de un juez de distrito, otro del mismo distrito y especialización en su caso y, si no lo hubiera, el más cercano dentro de la jurisdicción del circuito al que pertenezca."



4. Con la finalidad de dar respuesta al cuestionamiento, se desarrollaron los siguientes tópicos: **a)** la competencia de los Juzgados de Distrito conforme a las reglas de la Ley de Amparo; **b)** precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con la competencia en el juicio de amparo y sus casos de excepción; y, la **c)** solución del punto de contradicción.
5. Expuesto lo anterior, se estimó que la solución al punto de contradicción es que la competencia en el juicio de amparo indirecto debe fijarse en atención a lo dispuesto por el artículo 37 de la Ley de Amparo,³ y sólo por excepción aplicar la regla contenida en el artículo 38 de la misma ley.
6. Ello, porque la regla prevista en el artículo 38 de la Ley de Amparo sólo opera en los casos en los que está fehacientemente acreditado que la persona juzgadora de Distrito que conoce del amparo también emitió el acto que se reclama en ese juicio. Esa certeza se logra a partir del análisis del informe justificado en el que la autoridad señalada como responsable acepta o niega la emisión del acto que se le atribuye.
7. Por tanto, la persona juzgadora de Distrito que conoce de un amparo a la vez es señalada como autoridad responsable, debe procederse de la siguiente manera: 1) remitir los autos a otro juzgado; 2) La persona juzgadora de Distrito que recibe el asunto procederá a la substanciación del procedimiento del juicio y a solicitar a las autoridades responsables su informe justificado (entre ellos a la persona juzgadora que originalmente conoció del caso), así como dar vista con su contenido a las partes; y, 3) a la luz del informe relativo, la persona juzgadora de Distrito debe constatar si la persona juzgadora que originalmente conoció del asunto emitió el acto reclamado, por lo que debe proceder del siguiente modo: a) si no emitió el acto, la nueva persona juzgadora debe suspender el procedimiento y devolver el asunto a la persona juzgadora original para que continúe con el trámite del juicio; o, b) si emitió el acto reclamado, entonces la persona juzgadora de Distrito debe concluir la sustanciación del juicio y dictar la sentencia que corresponda.
8. De lo anterior, derivó la jurisprudencia de rubro:

³ "Artículo 37. Es juez competente el que tenga jurisdicción en el lugar donde el acto que se reclame deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se esté ejecutando o se haya ejecutado.

"Si el acto reclamado puede tener ejecución en más de un distrito o ha comenzado a ejecutarse en uno de ellos y sigue ejecutándose en otro, es competente el juez de distrito ante el que se presente la demanda.

"Cuando el acto reclamado no requiera ejecución material es competente el juez de distrito en cuya jurisdicción se haya presentado la demanda."



"INCOMPETENCIA LEGAL DE UNA PERSONA JUZGADORA DE DISTRITO SEÑALADA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE EN UNA DEMANDA DE AMPARO. SE ACTUALIZA HASTA QUE A LA LUZ DEL INFORME JUSTIFICADO SE CONSTATA SI EMITIÓ O NO EL ACTO RECLAMADO."

III. Razones de la concurrencia

9. Si bien voté a favor de la ejecutoria recaída al asunto que nos ocupa, emito el presente voto –únicamente– para apartarme de las afirmaciones que se hacen en el sentido de que la decisión adoptada evita que la parte quejosa pueda seleccionar al Juez que desee, o que resuelva el Juez de su preferencia, y que evita dejar *abierta la posibilidad para que se lleven a cabo fraudes competenciales y estrategias inmorales de litigio en el juicio de amparo.*
10. No obstante que convengo con la preocupación de abatir una práctica litigiosa, en mi opinión, es innecesario resaltar esa situación como una cuestión generalizada de la actuación de las personas que promueven el juicio de amparo. Me parece que resultan innecesarias para la solución de la contradicción de criterios.
11. Consecuentemente, aunque compartí el sentido del criterio que se propone, expreso mi disenso respecto a algunas de sus consideraciones.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

INCOMPETENCIA LEGAL DE UNA PERSONA JUZGADORA DE DISTRITO SEÑALADA COMO AUTORIDAD RESPONSABLE EN UNA DEMANDA DE AMPARO. SE ACTUALIZA HASTA QUE A LA LUZ DEL INFORME JUSTIFICADO SE CONSTATA SI EMITIÓ O NO EL ACTO RECLAMADO.

Hechos: Diversos Juzgados de Distrito conocieron de juicios de amparo en los que las partes quejasas los señalaron como autoridades responsables. Por esa razón los juzgados declinaron su competencia a otros órganos judiciales, pero éstos no la aceptaron, lo que originó diferentes conflictos competenciales. Al resolver esos conflictos, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes llegaron a conclusiones distintas: uno de ellos indicó que el hecho de que el quejoso señale al Juzgado como autoridad responsable es suficiente para que se declare legalmente incompetente; mientras que el otro Tribunal Colegiado determinó que el órgano judicial no puede declararse legalmente incompetente sin previamente verificar si emitió el acto reclamado.



Criterio jurídico: Cuando la persona Juzgadora de Distrito que conoce de un amparo es señalada como autoridad responsable debe declinar la competencia a otro juzgado, de acuerdo con lo que establece el artículo 38 de la Ley de Amparo. Una vez que dicho juzgado recibe el caso debe recabar los informes justificados de las autoridades responsables. Con base en éste, procederá a determinar si la persona Juzgadora que originalmente conocía del caso efectivamente emitió el acto. En caso afirmativo continuará con la sustanciación del asunto; de lo contrario, debe regresar el juicio de amparo a la persona Juzgadora de origen.

Justificación: La competencia en el juicio de amparo indirecto se fija en atención a la regla general dispuesta por el artículo 37 de la Ley de Amparo, pues garantiza los derechos humanos de legalidad y de seguridad jurídica. Esto significa que la regla prevista en el artículo 38 de la misma ley es de carácter excepcional y sólo opera en los casos en los que está fehacientemente acreditado que la persona Juzgadora de Distrito que conoce del amparo también emitió el acto que se reclama en ese juicio. Esa certeza se logra a partir del análisis del informe justificado en el que la autoridad señalada como responsable acepta o niega la emisión del acto que se le atribuye. Es por ello que cuando la persona Juzgadora de Distrito que conoce de un amparo a la vez es señalada como autoridad responsable, debe procederse de la siguiente manera: 1) remitir los autos a otro Juzgado; 2) La persona Juzgadora de Distrito que recibe el asunto procederá a la sustanciación del procedimiento del juicio y a solicitar a las autoridades responsables su informe justificado (entre ellos a la persona Juzgadora que originalmente conoció del caso), así como dar vista con su contenido a las partes; y, 3) a la luz del informe relativo, la persona Juzgadora de Distrito debe constatar si la persona Juzgadora que originalmente conoció del asunto emitió el acto reclamado, por lo que debe proceder del siguiente modo: a) si no emitió el acto, la nueva persona Juzgadora debe suspender el procedimiento y devolver el asunto a la persona Juzgadora original para que continúe con el trámite del juicio; o, b) si emitió el acto reclamado, entonces la persona Juzgadora de Distrito debe concluir la sustanciación del juicio y dictar la sentencia que corresponda.

Esta solución permite la prevalencia de la regla general de competencia prevista en el artículo 37 de la Ley de Amparo y la reserva de lo dispuesto por el artículo 38 para casos verdaderamente excepcionales, no sobre la base de señalamientos unilaterales, sino de la certeza que brinda el análisis



del informe justificado. Esto asegura que la competencia se fije en razón de lo dispuesto por la ley y evita que las partes incidan en la selección de la persona Juzgadora de su caso a través de fraudes competenciales y estrategias indebidas de litigio en el juicio de amparo.

1a./J. 154/2023 (11a.)

Contradicción de criterios 313/2021. Entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 30 de agosto de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Juan Jaime González Varas y Ramón Eduardo López Saldaña.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver los conflictos competenciales 19/2021 y 21/2021, en los que consideró que señalar como responsable al Juzgado de Distrito declinante era suficiente para tenerlo con ese carácter y, por lo tanto, era aplicable el artículo 38 de la Ley de Amparo, en cuanto a que la competencia correspondía al Juzgado de Distrito más cercano a la residencia del declinante, cuando a los Juzgados de Distrito de su misma residencia también se les atribuían actos reclamados; y

El sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el conflicto competencial 14/2021, en el que precisó que el Juzgado de Distrito declinante no puede proceder en términos del artículo 38 con el sólo señalamiento de que es autoridad responsable, ya que debía analizar de forma integral la demanda para dirimir si realmente había emitido el acto y en ese caso tramitar el impedimento; por lo que no era aplicable el artículo 38 citado, ya que con ello podría dejarse en manos de la parte quejosa la determinación de la competencia.

Tesis de jurisprudencia 154/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de once de octubre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



RECURSO DE APELACIÓN QUE NO ES ADMITIDO POR EL TRIBUNAL DE ALZADA EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 304/2022. ENTRE LOS SUS-
TENTADOS POR EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN
MATERIA PENAL DEL SEGUNDO CIRCUITO, EL SÉPTIMO TRI-
BUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIR-
CUITO Y EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. 8 DE FEBRERO DE 2023.
MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS
GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN RESERVÓ SU DE-
RECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y ALFREDO
GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA
RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO
REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FOR-
MULAR VOTO PARTICULAR. AUSENTE: MINISTRO ARTURO
ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: MINISTRA ANA
MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: SAÚL ARMANDO
PATIÑO LARA.

ÍNDICE TEMÁTICO

| | Apartado | Criterio y decisión | Páginas |
|-----|------------------------------|--|---------|
| I | COMPETENCIA | Esta Primera Sala es competente para conocer parcialmente del presente asunto. | 4-5 |
| II | LEGITIMACIÓN | La denuncia fue presentada por parte legitimada. | 5 |
| III | CRITERIOS DENUNCIADOS | Se desarrollan los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes. | 6-20 |



| | | | |
|------|---|---|-------|
| IV | ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES | Se desarrollan esquemáticamente los criterios denunciados para identificar si resultan contrastantes o no. | 20-23 |
| V | INCOMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER Y RESOLVER EN PARTE LA DENUNCIA DE CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS | La Suprema Corte no puede conocer de la denuncia sobre la contradicción de criterios de Tribunales Colegiados de Circuito de la misma especialidad y Circuito. | 23-24 |
| VI | NO EXISTE CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS EN LOS POSICIONAMIENTOS DE DOS TCC | Los criterios sustentados entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito no son contrastantes. | 24-27 |
| VII | EXISTENCIA DE CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS DE LOS RESTANTES TCC | Sí existe una postura antagónica en los criterios sustentados entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. | 27-29 |
| VIII | ESTUDIO DE FONDO | Se examina el derecho fundamental de acceso a la justicia, la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo, así como el precepto 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para concluir si de su contenido se deriva la procedencia clara y suficiente del recurso de revisión en contra de un acuerdo de trámite dictado por un tribunal de alzada en el procedimiento de ejecución de sanciones penales que inadmite un recurso de apelación. | 29-48 |



| | | | |
|-----------|---|--|--------------|
| <p>IX</p> | <p>CRITERIO QUE DEBE PREVALECEER</p> | <p>No es necesario agotar el recurso de revocación de manera previa a acudir al juicio de amparo indirecto cuando se reclame un acuerdo dictado por el tribunal de segunda instancia que no admite el recurso de apelación en el procedimiento de ejecución de sanciones penales</p> | <p>48-49</p> |
| <p>X</p> | <p>DECISIÓN</p> | <p>PRIMERO.—Esta Primera Sala es legalmente incompetente para resolver la posible contradicción de criterios suscitada entre el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.</p> <p>SEGUNDO.—No existe la contradicción denunciada respecto del criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.</p> <p>TERCERO.—Sí existe la contradicción denunciada respecto del criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.</p> <p>CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.</p> | <p>50-51</p> |



| | | |
|--|---|--|
| | QUINTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo. | |
|--|---|--|

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **ocho de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios **304/2022** denunciada entre el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

El problema jurídico para resolver en este caso consiste en determinar si esta Primera Sala es legalmente competente para conocer y resolver este asunto respecto de algunos de los tribunales cuyos criterios contienden, así como dilucidar si es procedente el análisis de fondo de esta contradicción para establecer si conforme al artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal debe agotarse el recurso de revocación en contra de un acuerdo dictado por el tribunal de alzada que inadmite el recurso de apelación durante el procedimiento de ejecución de sanciones penales.

ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. Denuncia de la contradicción. El veintitrés de septiembre de dos mil veintidós los Magistrados del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** denunciaron la posible contradicción de criterios existente entre el sustentado por ese tribunal al resolver el amparo en revisión **98/2022**, el criterio del **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, que emitió al resolver el amparo en revisión **36/2022**, y el criterio del **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al conocer del diverso amparo en revisión **113/2022**, en relación a la observancia al principio de



definitividad, esto es, si previo a promover un juicio de amparo indirecto cuando el acto reclamado consista en el auto que desecha un recurso de apelación dentro de un procedimiento tramitado con base en la Ley Nacional de Ejecución Penal, debe agotarse el recurso de revocación.¹

2. Admisión y turno. Por acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente 304/2022, precisó que este Alto Tribunal no es competente para resolver las contradicciones de Tribunales Colegiados de la misma especialidad y Circuito, como lo son el **Séptimo** y el **Noveno Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**, por lo que ordenó enviar copia de las constancias pertinentes para su trámite ante el **Pleno en Materia Penal del Primer Circuito**.

3. No obstante, **admitió a trámite la denuncia presentada respecto de todos los Tribunales Colegiados de Circuito para efectos de la contradicción de criterios en virtud de las particularidades que de su estudio pudieran derivar**, y determinó que por razón de la materia, corresponde conocer del caso a esta Primera Sala, ordenó la integración del cuaderno auxiliar y turnó los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

4. Avocamiento y vigencia de los criterios. Mediante acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil veintidós, la entonces Ministra presidenta de esta Primera Sala acordó el avocamiento del asunto, asimismo, tuvo por recibido el informe del **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** por el que precisó que su criterio sigue vigente.

5. Por otra parte, se solicitó al **Pleno en Materia Penal del Primer Circuito** para que informara el trámite que dio a la contradicción de criterios suscitada entre el **Séptimo** y el **Noveno Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**, así como de la notificación a dichos órganos del acuerdo de radicación.

¹ Mediante oficio 8873, recibido el 23 de septiembre de 2022 vía MINTERSCJN.



6. Posteriormente, en auto de diecinueve de octubre de dos mil veintidós, se tuvo por recibido el oficio mediante el cual el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** informó que su criterio está vigente.

7. Por acuerdo de trece de diciembre de dos mil veintidós, la entonces presidenta de la Primera Sala advirtió que el **Pleno en Materia Penal del Primer Circuito** omitió informar sobre el acuerdo de radicación de la posible contradicción de criterios suscitada entre el **Séptimo** y el **Noveno Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito**, así como de su notificación a esos órganos jurisdiccionales.

8. Asimismo, adujo que aun ante la falta del informe pendiente es posible entender preliminarmente que subsiste un probable punto sobre la materia de contradicción que es competencia de este Alto Tribunal, lo cual fue destacado en el acuerdo de admisión del entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. COMPETENCIA

9. Esta Primera Sala es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política del País;² 226, fracción II, de la Ley de Amparo;³ así como 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del

² "**Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"**XIII.** Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente."

³ "**Artículo 226.** Las contradicciones de criterios serán resueltas por: ...

"**II.** El Pleno o **las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación** cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre Plenos **Regionales** o entre **Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones**, y ..."



Poder Judicial de la Federación;⁴ en relación con los puntos primero, segundo, fracción VII, y tercero del Acuerdo Plenario Número 5/2013.⁵

10. Lo anterior, porque se trata de criterios emitidos por Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos en asuntos del orden penal, cuya materia corresponde con la especialidad de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que se adviertan motivos para la intervención del Tribunal Pleno.

11. Sin embargo, más adelante se precisan los motivos por los que este Alto Tribunal no es competente para conocer de los criterios sustentados por dos de los Tribunales Colegiados que formaron parte de la denuncia respectiva y que cuentan con la misma especialización dentro del mismo Circuito.

II. LEGITIMACIÓN

12. De conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero,⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo,⁷ la contradicción fue denunciada por parte legitimada, pues se trata de los Magistrados integrantes del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, quienes emitieron la sentencia que dio origen al amparo en revisión 98/2022, cuyo criterio contiene en el presente asunto.

⁴ "Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas: ...

"VII. De las denuncias de contradicción de criterios que sustenten los plenos Regionales o los Tribunales Colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones."

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2013.

⁶ "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"XIII. ... Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo cuyo conocimiento les compete, los Ministros, los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno, o las partes en los asuntos que las motivaron podrán denunciar la contradicción ante el Pleno de la Suprema Corte, conforme a la ley reglamentaria, para que éste resuelva la contradicción."

⁷ "Artículo 227. La legitimación para denunciar las contradicciones de criterios se ajustará a las siguientes reglas: ...



III. CRITERIOS DENUNCIADOS

13. Para una mejor comprensión del asunto, se realiza una síntesis de los principales argumentos que sustentaron las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito que contienden en la presente contradicción de criterios.

A. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en el amparo en revisión 98/2022

14. **Causa penal.** El veintidós de mayo de dos mil diecinueve, el Juez Primero de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México condenó al señor persona A, a cuarenta años de prisión, por los delitos de privación ilegal de la libertad, en la modalidad de secuestro, así como en la modalidad de secuestro en grado de tentativa, y lesiones.

15. **Determinación administrativa.** Durante el procedimiento de ejecución, el dos de octubre de dos mil veinte, el Juez Primero de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de México **calificó la legalidad** de la determinación administrativa consistente en el traslado del señor persona A, del Centro Federal de Readaptación Social Número 2 "Occidente", en El Salto, Jalisco, al diverso Centro Federal de Readaptación Social Número 15 "CPS-Chiapas", en Villa Comaltitlán, Chiapas.

16. **Recurso de apelación.** Inconforme, el señor persona A interpuso recurso de apelación. El doce de agosto de dos mil veintiuno, el Cuarto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, **al pronunciarse de plano sobre la admisión del recurso, determinó declarar sin materia la apelación** porque mediante acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de septiembre de dos mil veinte, se ordenó la desincorporación del Sistema Penitenciario

"II. Las contradicciones a que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por las ministras o los Ministros, los Plenos Regionales, o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado criterios discrepantes, la o el fiscal general de la República, las Magistradas o los Magistrados del Tribunal Colegiado de apelación, las Juezas o los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron, y ..."



Federal del Centro Federal de Readaptación Social Número 2 "Occidente". Por ello, no existe materia de análisis para el recurso hecho valer.

17. Juicio de amparo indirecto. Inconforme con esa determinación, mediante escrito presentado el tres de septiembre de dos mil veintiuno, el señor persona A promovió un juicio de amparo indirecto que correspondió conocer al Tribunal Unitario Especializado en Materia Penal del Segundo Circuito, con residencia en Almoloya de Juárez, Estado de México, bajo el expediente (número de expediente). Por resolución de veintisiete de enero de dos mil veintidós, un tribunal auxiliar **sobreseyó** en el juicio de amparo, en esencia, por las siguientes razones:

a) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, dado que el señor persona A no agotó el principio de definitividad previo a acudir al juicio de amparo indirecto.⁸

b) El señor persona A tenía la obligación de agotar el recurso de **revocación** previsto por los artículos 465 y 466 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a través del cual era susceptible que el auto de doce de agosto de dos mil veintiuno, fuera confirmado, revocado o modificado.⁹

⁸ "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ...

"XVIII. Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas."

⁹ "Artículo 465. Procedencia del recurso de revocación

"El recurso de revocación procederá en **cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial** en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación.

"El objeto de este recurso será que el mismo **Órgano jurisdiccional** que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda."

"Artículo 466. Trámite

"El recurso de revocación se interpondrá oralmente, en audiencia o por escrito, conforme a las siguientes reglas:

"I. Si el recurso se hace valer contra las resoluciones pronunciadas durante audiencia, deberá promoverse antes de que termine la misma. La tramitación se efectuará verbalmente, de inmediato y de la misma manera se pronunciará el fallo, o

"II. Si el recurso se hace valer contra resoluciones dictadas fuera de audiencia, deberá interponerse por escrito en un plazo de dos días siguientes a la notificación de la resolución impugnada, expresando



c) Conforme a la contradicción de tesis **153/2019**, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de **revocación** previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, es un medio de defensa amplio que procede en cualquiera de las etapas del procedimiento penal en que interviene la autoridad judicial para combatir resoluciones de mero trámite que resuelven sin sustanciación.¹⁰

d) El auto que **no admite el recurso de apelación** debe considerarse una determinación emitida dentro del procedimiento penal y de mero trámite, que califica dentro de los supuestos de procedencia del recurso de **revocación**, ya que no resuelve el fondo de la causa penal o pone un término al procedimiento, ni involucra la respuesta de los agravios formulados por el recurrente, sino que su objetivo es analizar los requisitos previstos en los artículos 467 y 468 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Así como las hipótesis previstas en el diverso artículo 470 del citado ordenamiento legal.¹¹

los motivos por los cuales se solicita. El Órgano jurisdiccional se pronunciará de plano, pero podrá oír previamente a las demás partes dentro del plazo de dos días de interpuesto el recurso, si se tratara de un asunto cuya complejidad así lo amerite.

"La resolución que decida la revocación interpuesta oralmente en audiencia, deberá emitirse de inmediato; la resolución que decida la revocación interpuesta por escrito deberá emitirse dentro de los tres días siguientes a su interposición; en caso de que el Órgano jurisdiccional cite a audiencia por la complejidad del caso, resolverá en ésta."

¹⁰ Resuelta en sesión de 16 de octubre de 2019, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), en contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular.

¹¹ **Artículo 467.** Resoluciones del Juez de control apelables

Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de control:

I. Las que nieguen el anticipo de prueba;

II. Las que nieguen la posibilidad de celebrar acuerdos reparatorios o no los ratifiquen;

III. La negativa o cancelación de orden de aprehensión;

IV. La negativa de orden de cateo;

V. Las que se pronuncien sobre las providencias precautorias o medidas cautelares;

VI. Las que pongan término al procedimiento o lo suspendan;

VII. El auto que resuelve la vinculación del imputado a proceso;

VIII. Las que concedan, nieguen o revoquen la suspensión condicional del proceso;

IX. La negativa de abrir el procedimiento abreviado;

X. La sentencia definitiva dictada en el procedimiento abreviado, o

XI. Las que excluyan algún medio de prueba."

Artículo 468. Resoluciones del Tribunal de enjuiciamiento apelables



e) El artículo 475 del Código Nacional de Procedimientos Penales regula que se resuelve de plano cuando se reciben los registros correspondientes al recurso de apelación, esto es, sin que exista sustanciación alguna, lo que corrobora la procedencia del recurso de revocación.¹²

f) Así, conforme a la jurisprudencia **1a./J. 85/2019 (10a.)**, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es necesario agotar el recurso de revocación antes de acudir al juicio de amparo, en observancia al principio de definitividad.¹³

g) Por tanto, si el acto reclamado se emitió con fundamento en el Código Nacional de Procedimientos Penales y dicho acto se considera de mero trámite para efectos de la procedencia del recurso de revocación, es inconcuso que el señor persona A no agotó el principio de definitividad previsto en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

18. Recurso de revisión y sentencia objeto de contradicción. El señor persona A interpuso recurso de revisión el doce de febrero de dos mil veintidós.

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Tribunal de enjuiciamiento:

"I. Las que versen sobre el desistimiento de la acción penal por el Ministerio Público;

"II. La sentencia definitiva en relación a aquellas consideraciones contenidas en la misma, distintas a la valoración de la prueba siempre y cuando no comprometan el principio de inmediación, o bien aquellos actos que impliquen una violación grave del debido proceso."

"**Artículo 470.** Inadmisibilidad del recurso

"El Tribunal de alzada declarará inadmisibles el recurso cuando:

"I. Haya sido interpuesto fuera del plazo;

"II. Se deduzca en contra de resolución que no sea impugnada por medio de apelación;

"III. Lo interponga persona no legitimada para ello, o

"IV. El escrito de interposición carezca de fundamentos de agravio o de peticiones concretas."

¹² "**Artículo 475.** Trámite del Tribunal de alzada

"Recibidos los registros correspondientes del recurso de apelación, el Tribunal de alzada se pronunciará de plano sobre la admisión del recurso."

¹³ "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO."

Jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2021251. Primera Sala. Contradicción de tesis 153/2019. 16 de octubre de 2019. Mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). Disidentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho a formular voto particular.



Del asunto conoció el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, que lo registró con el número de expediente 98/2022.

19. Por resolución de veintiocho de julio de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado resolvió confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo. Entre los motivos que sustentaron dicha decisión, se encuentran los siguientes:

a) Es **infundado** el recurso de revisión interpuesto por el señor persona A, a pesar de suplir la deficiencia de la queja, pues consideró que el Tribunal Unitario, legalmente decretó el **sobreseimiento** en el juicio de amparo al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

b) Sin embargo, precisó que dada la naturaleza jurídica del acto reclamado la legislación aplicable es la Ley Nacional de Ejecución Penal y no el Código Nacional de Procedimientos Penales.

c) Lo anterior, pues en la Ley Nacional de Ejecución Penal se encuentra previsto el recurso de **revocación** que a consideración del Tribunal Colegiado, debió ser agotado previamente por la parte quejosa.

d) Si bien en el artículo 8 de la Ley Nacional de Ejecución Penal se prevé la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales para todo lo no previsto en aquella ley, lo cierto es que son inaplicables los artículos 465 y 466 del código adjetivo en cita, en lo relativo al recurso de revocación, pues el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, regula en plenitud ese medio de impugnación.¹⁴

¹⁴ "Artículo 8. Supletoriedad

"En todo lo no previsto por la presente Ley se atenderá en lo conducente a lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y a las leyes penales aplicables."

"Artículo 130. Revocación

"El recurso de revocación se interpondrá ante el Juez de Ejecución en contra de las determinaciones de mero trámite y en los casos previstos en esta Ley.

"El objeto de este recurso será que el mismo Juez de Ejecución que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda.



e) Por esos motivos, la causa de improcedencia del juicio de amparo debe hacerse en términos del artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, y no respecto de los artículos antes referidos del Código Nacional de Procedimientos Penales.

f) Así, el recurso de revocación es un medio de defensa amplio, que se interpone en contra de las resoluciones de mero trámite que emiten las autoridades judiciales (Juez y tribunal de alzada) con base en la Ley Nacional de Ejecución Penal, a efecto de tutelar el derecho del justiciable a un recurso efectivo.

g) En atención a una interpretación del artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal que surge de una armonización de la naturaleza, principios y funcionalidad del juicio de amparo, se logra establecer que los tribunales de alzada, dentro de su ámbito de competencia, están legalmente facultados para resolver las cuestiones sometidas a su jurisdicción a través del recurso de revocación que es interpuesto en contra resoluciones de mero trámite durante la sustanciación de esa instancia.

h) Por ello, es válido concluir que el recurso de **revocación** previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal procede en contra del auto que **no admite un recurso de apelación**, al ser un medio de defensa amplio y debe agotarse de manera previa a promover el juicio de amparo.

i) La Primera Sala de la Suprema Corte, se pronunció en términos similares, al resolver la contradicción de tesis **153/2019**, al analizar la procedencia del recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales.¹⁵

"Si el recurso se hace valer contra las resoluciones pronunciadas durante la audiencia, se dará el uso de la palabra a las demás partes, para que manifiesten lo que a su derecho corresponda y en la misma audiencia se dictará la resolución respectiva.

"Si el recurso se hace valer contra resoluciones pronunciadas fuera de audiencia, se interpondrá al día siguiente de notificada la determinación, se dará traslado a las demás partes por el término de dos días para que manifiesten lo que a su derecho corresponda, y se resolverá al día siguiente, bien (sic) de desahogada la audiencia conforme al Código, o de haber transcurrido el término concedido."

¹⁵ *Supra* cita 13.



B. Criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 36/2022

20. Causa penal. El dieciocho de septiembre de dos mil dieciocho, el Juez Primero del Tribunal de Enjuiciamiento del Sistema Penal Acusatorio de la Ciudad de México condenó a las señoras persona B y persona C a cuatro meses de prisión, por la comisión de un delito de despojo calificado.

21. Procedimiento de ejecución penal. Durante el procedimiento de ejecución, el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, el Juez Especializado en Ejecución de Sanciones Penales del Sistema Procesal Penal Acusatorio de la Ciudad de México, **negó** a las señoras persona B y persona C el beneficio de suspensión condicional de la ejecución de la pena, y les concedió el plazo de tres días para que restituyeran de manera voluntaria a la ofendida del delito.

22. El tres de noviembre de dos mil veinte las señoras persona B y persona C solicitaron al Juez de ejecución llevar a cabo un incidente para identificar el terreno materia del delito de despojo. El Juez de ejecución **negó** dicha petición porque el terreno se delimitó en la sentencia de primera instancia.

23. Recurso de apelación. Inconformes, las señoras persona B y persona C interpusieron recurso de apelación. El nueve de julio de dos mil veintiuno, la Segunda Sala Especializada en Ejecución de Sanciones Penales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, declaró **inadmisible el recurso de apelación**.

24. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el veintiuno de julio de dos mil veintiuno, las señoras persona B y persona C, promovieron un juicio de amparo indirecto en el que reclamaron la citada determinación, pues consideraron que vulneró sus derechos humanos de acceso a la justicia y una tutela judicial efectiva.

25. Juicio de amparo indirecto. Correspondió conocer del juicio de amparo al Juez Quinto de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México y registró el asunto con el número de expediente (segundo número de expediente).



Por resolución de treinta de septiembre de dos mil veintiuno dicho Juez **sobreseyó** en el juicio de amparo, en esencia, por las siguientes razones:

a) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, pues destacó que los actos reclamados no constituyen la última resolución en el procedimiento de ejecución de una sentencia penal.

b) El juicio de amparo es improcedente en contra de los actos de tribunales judiciales que no constituyan la última resolución dictada en un procedimiento de ejecución.

c) Conforme al artículo 156, fracción IV, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, tratándose del delito de despojo, el Juez de ejecución ordenará la entrega física del inmueble, en caso de desacato, será la posesión en favor de la ofendida por medio del uso de la fuerza pública la que constituya el cumplimiento de la sentencia, pero no implica la última resolución del procedimiento de ejecución de la sanción penal.¹⁶

d) Por lo que hasta que el Juez de ejecución emita una resolución en la que reconozca el cumplimiento total de lo sentenciado o declare la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, es que el juicio de amparo será procedente, lo que no sucedió en ese caso.

¹⁶ **Artículo 156.** Liquidación de la reparación del daño

"Una vez que el Juez o Tribunal de enjuiciamiento se haya pronunciado acerca de la reparación del daño, pero no de su monto, el Juez de Ejecución determinará el monto a cubrir e iniciará el procedimiento de liquidación conforme a lo dispuesto por esta Ley y el Código.

"Una vez determinado el monto, el Juez de Ejecución ordenará al sentenciado que realice el pago correspondiente dentro de los cinco días siguientes a la determinación. ...

IV. Tratándose del delito de despojo, cuando la autoridad judicial haya ordenado la restitución del bien inmueble a la víctima u ofendido el Juez de Ejecución, una vez que reciba la sentencia ejecutoriada, ordenará la comparecencia del sentenciado y lo apercibirá para que en un plazo de tres días haga voluntariamente entrega física y material del inmueble.

"En caso de negativa de devolverlo, el Juez de Ejecución ordenará se ponga en posesión material a la víctima u ofendido o su representante, utilizando la fuerza pública para el cumplimiento de la sentencia. ..."



26. Primer recurso de revisión. Las señoras persona B y persona C interpusieron recurso de revisión. Del asunto conoció el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** que lo registró con el número de expediente tercer número de expediente.

27. Por resolución de veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno, el Tribunal Colegiado revocó la sentencia recurrida y ordenó la reposición del procedimiento para que se diera vista a las señoras persona B y persona C con el informe justificado rendido por el Juez Penal Especializado en Ejecución de Sanciones Penales en la Ciudad de México.

28. En cumplimiento a la determinación anterior, el nueve de diciembre de dos mil veintiuno, en el Juzgado de Distrito se dejó sin efecto la audiencia constitucional de treinta de septiembre de dos mil veintiuno y se dio vista a las partes con el informe referido.

29. El treinta de diciembre de dos mil veintiuno tuvo verificativo la audiencia constitucional, en la que se reiteraron las razones para sobreseer en el juicio de amparo (cuarto número de expediente).

30. Recurso de revisión y sentencia objeto de contradicción. Las señoras persona B y persona C interpusieron recurso de revisión. Del asunto conoció nuevamente el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** que lo registró con el número de expediente 36/2022.

31. Por resolución de diez de marzo de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado resolvió confirmar la sentencia recurrida y sobreseer en el juicio de amparo. Entre los motivos que aquí interesan y que sustentaron dicha decisión, se encuentran los siguientes:

a) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, pues las señoras persona B y persona C debieron interponer el recurso de **revocación** previo a acudir al juicio de amparo indirecto.



b) El artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal hace referencia al "Juez de ejecución", sin embargo, no ha lugar a una interpretación restringida en cuanto a limitarlo a dicho órgano jurisdiccional, pues también debe incluirse en ese concepto a la Sala que conoce del recurso de apelación en el procedimiento de ejecución.

c) Lo anterior, por existir identidad jurídica con el contenido de la jurisprudencia **85/2019**, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁷

C) Criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 113/2022

32. Resoluciones de primera y segunda instancias. El nueve de junio de dos mil veintiuno, se dictó sentencia en el fuero común de la Ciudad de México al señor persona D, en donde fue condenado por la comisión del delito de robo agravado a cinco años, ocho meses de prisión, entre otras sanciones, lo que fue confirmado en segunda instancia.

33. Procedimiento de ejecución penal. Durante el procedimiento de ejecución, el diecinueve de octubre de dos mil veintiuno, el señor persona D solicitó al Juez Especializado en Ejecución de Sanciones Penales de la Ciudad de México, que le concediera el beneficio de la libertad condicionada.

34. Por auto de veinte de octubre de dos mil veintiuno, el Juez de ejecución ordenó dar vista a la defensoría pública con la petición del sentenciado, asimismo, precisó que el señor persona D, ya no tenía la calidad de procesado, sino de sentenciado, por lo que ordenó su reubicación al Centro Varonil de Reinserción Social de Santa Martha Acatitla.

35. Recurso de apelación. Inconforme, el señor persona D interpuso recurso de apelación con fundamento en el artículo 132, fracción VII, de la Ley

¹⁷ *Supra* cita 13.



Nacional de Ejecución Penal. El doce de enero de dos mil veintidós, la Primera Sala Penal Especializada en Ejecución de Sanciones Penales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, **inadmitió el recurso de apelación** porque señaló que el auto recurrido no encuadra en las hipótesis contempladas en el artículo 132 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.¹⁸

36. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el veinticuatro de enero de dos mil veintidós, el señor persona D promovió un juicio de amparo indirecto en el que reclamó la resolución anterior.

37. Juicio de amparo indirecto. Correspondió conocer del juicio de amparo al Juez Octavo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, el cual registró el asunto con el número de expediente (quinto número de expediente). Por resolución de veintiocho de marzo de dos mil veintidós, dicho Juez, **sobreseyó** en el juicio de amparo, en esencia, por las siguientes razones:

a) Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

b) El señor persona D tenía la obligación de agotar, previo a acudir al juicio de amparo indirecto, el recurso de **revocación** previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues a través de ese recurso podría modificar, revocar o confirmar el acto reclamado, por lo que no observó el principio de definitividad de manera previa a promover la acción de amparo.

¹⁸ "Artículo 132. Procedencia del recurso de apelación

El recurso de apelación procederá en contra de las resoluciones que se pronuncien sobre:

"I. Desechamiento de la solicitud;

"II. Modificación o extinción de penas;

"III. Sustitución de la pena;

"IV. Medidas de seguridad;

"V. Reparación del daño;

"VI. Ejecución de las sanciones disciplinarias;

"VII. Traslados;

"VIII. Afectación a los derechos de personas privadas de la libertad, visitantes, defensores y organizaciones observadoras, y

"IX. Las demás previstas en esta Ley."



38. Recurso de revisión y sentencia objeto de contradicción. El señor persona D interpuso recurso de revisión. Del asunto conoció el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, que lo registró con el número de expediente **113/2022**.

39. Por resolución de veintiséis de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado **revocó** la sentencia recurrida y **concedió** el amparo el señor **persona D**. Entre los motivos que sustentaron dicha decisión, se encuentran los siguientes:

a) No se comparten las consideraciones del Juez de Distrito por dos razones:

1) La ley aplicable al acto reclamado es la Ley Nacional de Ejecución Penal y no el Código Nacional de Procedimientos Penales.

2) La Ley Nacional de Ejecución Penal prevé de manera limitativa la procedencia del recurso de revocación únicamente para determinaciones emitidas por el Juez de ejecución.

b) Si bien el artículo 8 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establece que el Código Nacional de Procedimientos Penales será aplicable para aquello no previsto en la primera ley, ello no implica que se deba recurrir a dicha legislación para determinar los recursos que se deben interponer en la etapa de ejecución de sentencia.

c) Lo anterior, en razón que la Ley Nacional de Ejecución Penal contempla de manera expresa los recursos que proceden en la etapa de ejecución (revocación y apelación). De manera que el Código Nacional de Procedimientos Penales sólo es aplicable en aquellas cuestiones no establecidas en dicha normatividad.

d) De ahí que la obligación de agotar el recurso de **revocación** en contra del acto reclamado debía ser analizada conforme a la Ley Nacional de Ejecución Penal.



e) El artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establece que el recurso de revocación se interpondrá ante el Juez de ejecución y procede en contra resoluciones de mero trámite, asimismo, dicho recurso tiene el objeto que el mismo Juez de ejecución que dictó la resolución la analice y dicte la resolución respectiva.

f) Así, se considera que el fundamento del artículo antes referido es insuficiente para determinar que el recurso de revocación procede en contra del auto dictado por el tribunal de alzada que inadmite un recurso de apelación, por lo que no existe obligación de que el señor persona D interpusiera el recurso de revocación previo a acudir al juicio de amparo.

g) La jurisprudencia **85/2019**, de la Primera Sala de la Suprema Corte no es aplicable, dado que en la contradicción de tesis **153/2019** se analizó el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales y no lo establecido en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.¹⁹

h) En la ejecutoria que dio origen al criterio obligatorio de la Primera Sala se excluyó del análisis a la fase de ejecución, por lo que no se puede considerar que el recurso de revocación previsto en el artículo 465 del Código Nacional de Procedimientos Penales, procede en contra de las resoluciones dictadas en la etapa de ejecución de las sentencias penales.

i) Además, la resolución en la que se determina el lugar en el que habrá de compurgarse la pena, corresponde a un aspecto relativo a la modificación de la pena y de la fracción II del artículo 132, de la Ley Nacional de Ejecución Penal se aprecia que el recurso de apelación procede en contra de las resoluciones que se pronuncien entre otras, respecto a la modificación de las penas, por lo que se trata de una determinación apelable, relacionada con el procedimiento de ejecución.

¹⁹ *Supra* cita 13.



IV. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES

40. En este punto conviene insertar el siguiente cuadro del cual es posible advertir, de manera sintética, las decisiones centrales adoptadas por los Tribunales Colegiados cuyas resoluciones integran el análisis de este asunto:

| | Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito AR. 98/2022 (Estado de México) (Denunciante) | Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito AR. 36/2022 (Ciudad de México) | Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito AR. 113/2022 (Ciudad de México) |
|----------------------|--|--|---|
| Acto reclamado | <p>El señor persona A fue sentenciado por el delito de secuestro, tentativa de secuestro y lesiones.</p> <p>Posteriormente un Juez de Distrito de Procesos Penales Federales calificó la legalidad de la determinación administrativa de trasladar al señor persona A a otro centro de reclusión.</p> | <p>Las señoras persona B y persona C fueron sentenciadas por el delito de despojo.</p> <p>Posteriormente un Juez Especializado en Ejecución de Sanciones Penales negó un incidente a fin de identificar el terreno materia del despojo.</p> | <p>El señor persona D fue sentenciado por el delito de robo agravado.</p> <p>Posteriormente un Juez Especializado en Ejecución de Sanciones Penales ordenó su reubicación a otro centro de reclusión.</p> |
| Recurso de apelación | <p>En contra de esa resolución el señor persona A interpuso un recurso de apelación el cual al pronunciarse de plano sobre la procedencia del recurso un Tribunal Unitario lo declaró sin materia.</p> | <p>En contra de esa determinación las señoras persona B y persona C interpusieron un recurso de apelación el cual la Segunda Sala Penal Especializada en Ejecución de Sanciones Penales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México declaró inadmisible.</p> | <p>En contra de esa determinación el señor persona D interpuso un recurso de apelación el cual la Primera Sala Penal Especializada en Ejecución de Sanciones Penales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México inadmitió.</p> |



Juicio de Amparo

Inconforme, el señor persona A promovió un juicio de amparo indirecto en el cual se decretó el **sobreseimiento** al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

En contra de tal determinación, el señor persona A interpuso recurso de revisión.

Inconformes, las señoras persona B y persona C promovieron un juicio de amparo indirecto el cual se **sobreseyó** al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, de la Ley de Amparo, pues destacó que los actos reclamados no constituyen la última resolución en el procedimiento de ejecución.

En contra de tal determinación, las señoras persona B y persona C interpusieron un primer recurso de revisión en el cual el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito resolvió **sobreseer**.

En cumplimiento, la autoridad de amparo en audiencia constitucional reiteró el **sobreseimiento**.

En desacuerdo, las señoras persona B y persona C interpusieron un segundo recurso de revisión.

Inconforme, el señor persona D promovió un juicio de amparo indirecto en el cual se decretó su **sobreseimiento** al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

En contra de tal determinación, el señor persona D interpuso recurso de revisión.



| | | | |
|--|--|--|--|
| <p style="text-align: center;">Arbitrio judicial del Tribunal Colegiado de Circuito</p> | <p>Cuando el acto reclamado consista en el auto que desecha un recurso de apelación dentro de un procedimiento de ejecución penal de mero trámite, constituye uno de los supuestos para la procedencia del recurso de revocación.</p> <p>El artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal debe interpretarse en el sentido de que también es precedente para que los tribunales de alzada puedan resolver ese recurso.</p> <p>En virtud de ello, sí es necesario agotar el recurso de revocación antes de acudir al juicio de amparo, en observancia al principio de definitividad.</p> <p>Lo expresado, con apoyo en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.</p> | <p>Cuando el acto reclamado consista en el auto que desecha un recurso de apelación dentro de un procedimiento de ejecución penal, el juicio de amparo es improcedente.</p> <p>Lo anterior, porque el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal que regula ese recurso y se dirige sólo a los Jueces de ejecución, debe entenderse que también puede ser sustanciado por los tribunales de apelación.</p> <p>Con base en lo expuesto, la revocación sí debe ser agotada de manera previa a acudir al juicio de amparo.</p> <p>Lo anterior, de conformidad con el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.</p> | <p>Durante la fase de ejecución de la sentencia penal, no es obligatorio agotar el recurso de revocación previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución en contra del auto que inadmite el recurso de apelación, de manera previa a acudir al juicio de amparo.</p> <p>Esto, porque dicho precepto sólo regula el recurso para los Jueces de ejecución, de manera que el precepto no debe ser interpretado para que lo atiendan también los tribunales de segunda instancia, por lo que la parte quejosa no está obligada a interponer ese recurso de manera previa a acudir al juicio de amparo.</p> <p>Esto, conforme al artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.</p> |
|--|--|--|--|

V. INCOMPETENCIA LEGAL PARA CONOCER Y RESOLVER EN PARTE LA DENUNCIA DE CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

41. Como fue adelantado en el apartado **II** de esta ejecutoria, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es competente para resolver la denuncia de contradicción entre los criterios del **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** y del **Séptimo Tribunal Colegiado**



en **Materia Penal del Primer Circuito**, ya que provienen de órganos jurisdiccionales del mismo Circuito, por lo que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 226, fracción III, y primero, fracción II, este último del régimen transitorio de la Ley de Amparo, así como 3, 4 y 25 del Acuerdo General 8/2015 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la integración y funcionamiento de los Plenos de Circuito,²⁰ el órgano competente para conocer y resolver la contradicción que hubiere entre ellos es el **Pleno del Primer Circuito**.

42. Establecida la imposibilidad de resolver sobre la contradicción de criterios respecto de la postura de Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, queda por resolver sobre la contradicción de criterios denunciada entre el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito**, con el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, y con el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** de forma indistinta.

VI. NO EXISTE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS EN LOS POSICIONAMIENTOS DE DOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

43. Para determinar si existe la contradicción de criterios planteada y, en su caso, resolver el criterio jurídico que debe prevalecer en aras de salvaguardar

²⁰ **Artículo 3.** En los Circuitos judiciales federales de la República Mexicana se establecerán Plenos, los que se compondrán por uno o todos los magistrados adscritos a los Tribunales Colegiados del Circuito respectivo, según se actualice el supuesto de integración."

Artículo 4. En los Circuitos en los que únicamente haya dos tribunales, los Plenos respectivos se integrarán con la totalidad de los magistrados que los conforman."

Artículo 25. La denominación de los Plenos en la República Mexicana y sus domicilios oficiales; el nombre de sus presidentes y de los magistrados que los integren; así como el lugar en que dichos órganos sesionarán; se publicarán en el directorio de magistrados y Jueces que aparece en la página de internet del Consejo, el que se mantendrá permanentemente actualizado, informando lo conducente a la Comisión para su conocimiento."

Artículo 226. Las contradicciones de tesis serán resueltas por: ...

II. El Pleno o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según la materia, cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Plenos de Circuito de distintos Circuitos, entre los Plenos de Circuito en materia especializada de un mismo Circuito, o sus tribunales de diversa especialidad, así como entre los Tribunales Colegiados de diferente circuito; y

III. Los Plenos de Circuito cuando deban dilucidarse las tesis contradictorias sostenidas entre los Tribunales Colegiados del circuito correspondiente."



la seguridad jurídica que debe permear en este tipo de asunto, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales.

44. En efecto, por contradicción de criterios debe entenderse cualquier discrepancia en las posturas adoptadas por órganos jurisdiccionales terminales que mediante sus argumentaciones lógico-jurídicas justifiquen sus decisiones en una controversia, independientemente de que hubieran emitido tesis o no.²¹

45. Si la **finalidad de la contradicción de criterios** es la unificación de posturas contrarias 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 resuelvan alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque. Es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que como la primera, también sea legalmente posible.²²

²¹ "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.". Tesis aislada P. L/94. Octava Época. Registro digital: 205420. Pleno SCJN. Contradicción de tesis 8/93. 13 de abril de 1994. Unanimidad de veinte votos. Ponente: Ministra Fausta Moreno Flores.

²² "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Jurisprudencia 1a./J. 22/2010. Novena Época. Registro digital: 165077.



46. Pues bien, acorde con el análisis de los criterios de los Tribunales Colegiados contendientes es posible concluir que respecto del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** y el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** no se cumple con el requisito establecido en el punto b), para considerar existente la contradicción de criterios.

47. En efecto, pues ambos Tribunales Colegiados examinaron determinaciones en las que los órganos jurisdiccionales de segunda instancia, por diversas razones inadmitieron los recursos de apelación hechos valer en el procedimiento de ejecución de una sanción penal.

48. Al desarrollar su arbitrio judicial, ambos Tribunales Colegiados concluyeron que si bien el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal que regula el recurso de revocación hecho valer en contra de resoluciones de mero trámite, sólo se refiere a que se impondrá ante el Juez de Ejecución y no hace referencia al tribunal de alzada, lo cierto es que debe interpretarse ese precepto para determinar que el recurso también es procedente en contra de los actos ocurridos en el trámite de la segunda instancia.

49. Por ello, de manera coincidente concluyeron que cuando la parte quejosa reclame un acuerdo de trámite dictado por un tribunal de alzada por el que no se admite el recurso de apelación, previo a acudir al juicio de amparo indirecto, la parte quejosa debe agotar el recurso de revocación que regula el citado artículo 130 para cumplir con el principio de definitividad.

50. Si no se hace valer anticipadamente ese medio de impugnación ordinario previsto en la norma que regula el acto reclamado, entonces el juicio de amparo es improcedente con apoyo en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo.

51. A partir del análisis de ambos criterios interpretativos, es posible concluir que los mismos resultan coincidentes, por tanto, **no existe un punto que**

Primera Sala. Contradicción de tesis 235/2009. 23 de septiembre de 2009. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.



resulte antagónico que justifique la existencia de la contradicción de criterios entre los sustentados por los referidos Tribunales Colegiados.

VII. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

52. Expuesto lo anterior, resta analizar si se actualizan los mencionados requisitos entre los criterios sustentados por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** al resolver el amparo en revisión **98/2022**, y el del **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al conocer del diverso amparo en revisión **113/2022**, respectivamente.

53. En este caso es patente la existencia de dos criterios argumentativos desarrollados por distintos Tribunales Colegiados de Circuito conforme a su arbitrio judicial en donde examinaron un mismo problema jurídico pero arribaron a conclusiones contrarias, por lo que **sí se satisfacen los requisitos para que exista la contradicción entre los criterios denunciados.**

54. En cuanto al **primer requisito**, se advierte que ambos órganos contendientes se pronunciaron sobre cuestiones litigiosas que fueron sometidas a su consideración, a partir de lo cual desarrollaron su arbitrio judicial.

55. Los dos tribunales contendientes ejercieron su arbitrio para determinar si cuando se reclama en el juicio de amparo una determinación que no admite un recurso de apelación dictado por un tribunal de alzada en el procedimiento de ejecución de sentencias penales, debe o no agotarse el recurso de revocación previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal de manera previa a acudir al juicio de amparo para cumplir con el principio de definitividad.

56. Respecto al **segundo requisito** relativo a la existencia de un razonamiento en el que se adopte un criterio diferenciado sobre un mismo tema jurídico, también se surte.

57. En efecto, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** estableció que cuando se reclama la inadmisión de una apelación por parte de un tribunal de alzada en el procedimiento de ejecución de



sanciones penales, **sí** debe agotarse previamente el recurso de revocación previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, de lo contrario, el juicio de amparo sería improcedente conforme a la fracción XVIII del precepto 61 de la Ley de Amparo.

58. Por el contrario, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** consideró que en condiciones similares, **no** debe agotarse previamente el recurso de revocación previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal antes de acudir al juicio de amparo.

59. Entonces, los Tribunales Colegiados resolvieron asuntos que guardan como origen circunstancias fácticas similares, pues fueron analizados casos en los que tuvo que resolverse si en contra de un acuerdo dictado por un tribunal de alzada en el que se inadmitió un recurso de apelación en el procedimiento de ejecución penal, debe agotarse un medio de impugnación ordinario antes de promover el juicio de amparo indirecto.

60. Cabe destacar que en el caso del **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** se examinó un acto en donde el tribunal de alzada al pronunciarse de plano sobre la procedencia del recurso de apelación resolvió declararlo sin materia. Mientras que en el asunto resuelto por el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito** el tribunal de apelación inadmitió el recurso.

61. Podría considerarse que la decisión de dejar sin materia un recurso de apelación e inadmitirlo no son determinaciones exactamente iguales, Sin embargo, en el contexto de los asuntos examinados significó que al analizar sobre la procedencia de esos medios de impugnación, los tribunales de alzada **no admitieron los recursos de apelación**, por tanto, se trata de determinaciones que produjeron un resultado jurídico de idénticas dimensiones.

62. Por ello, ambos actos deben considerarse dentro de una misma categoría, es decir, en el sentido de que se trata de determinaciones en las que **no se admitieron los recursos de apelación hechos valer** para efectos del estudio que se realiza en esta contradicción de criterios.



63. En esas condiciones, el **tercer requisito se cumple**, pues el análisis de la contradicción denunciada permite que esta Primera Sala resuelva la siguiente cuestión:

Determinar si, conforme al artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, antes de acudir al juicio de amparo indirecto debe agotarse el recurso de revocación en contra de un acuerdo dictado por el tribunal de alzada que inadmite el recurso de apelación hecho valer en contra de una resolución emitida durante el procedimiento de ejecución de sanciones penales.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

64. Precisada la existencia de la contradicción de tesis y examinadas las resoluciones que dieron origen a la misma, se considera que debe prevalecer la tesis jurisprudencial sustentada al final de la presente resolución.

65. La construcción de este estudio abarcará los siguientes temas: **A)** aspectos generales del derecho fundamental de acceso a la justicia; **B)** análisis de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo; **C)** examen del artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para concluir si de su contenido se deriva la procedencia del recurso de revisión en contra de un acuerdo de trámite dictado por un tribunal de alzada en el procedimiento de ejecución de sanciones penales; y, **D)** el criterio que debe prevalecer.

A) Aspectos generales del derecho fundamental de acceso a la justicia

66. Retomando el contenido de la ejecutoria pronunciada por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis **298/2015**,²³ el **derecho fundamental**

²³ Aprobado en sesión de 13 de julio de 2016, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, así como de la Ministra Olga Sánchez Cordero, en contra del voto emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien emitió voto particular.



de acceso a la justicia implica que toda persona debe contar con un **recurso eficaz y sencillo** que pueda hacer valer en contra de violaciones a derechos humanos, el cual está consagrado en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política del País.²⁴

67. Ese derecho fundamental también pertenece al ámbito de protección de los preceptos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,²⁵ el cual forma parte de los vigentes parámetros de control de regularidad constitucionales a que deben sujetarse todas las autoridades del país.²⁶

68. En torno a esta importante prerrogativa fundamental, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que para garantizar el desarrollo

²⁴ **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 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 ..."

²⁵ **Artículo 8.** Garantías Judiciales

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

Artículo 25. Protección Judicial:

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

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

²⁶ Consideración asumida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 293/2011, en sesión de 3 de septiembre de 2013, por mayoría de 10 votos, en contra del voto del Ministro José Ramón Cossío Díaz.



de un **recurso judicial**, no es suficiente la mera existencia de los tribunales o procedimientos formales o aun a la posibilidad de recurrir a los tribunales, sino que los recursos deben tener efectividad.

69. Es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un mecanismo de disenso o de impugnación, por virtud del cual, pueda ser restituido el derecho fundamental que considera vulnerado.²⁷

70. Al respecto, esta Suprema Corte ha establecido que el contenido de este derecho consiste en la posibilidad de ser parte dentro de un proceso y de promover la actividad jurisdiccional ante tribunales competentes e imparciales a fin de que una vez cumplidos los respectivos requisitos procesales, se obtenga una decisión en la que se resuelva sobre las pretensiones deducidas.²⁸

71. Asimismo, ha señalado que dicho derecho se encuentra integrado por diversos principios como son el de justicia pronta, completa, imparcial y gratuita²⁹ y que el acceso a los tribunales no puede supeditarse a condición alguna que resulte innecesaria, excesiva y carente de razonabilidad o proporcionalidad respecto de los fines que lícitamente puede perseguir el legislador, pues ello constituiría un obstáculo entre los gobernados y los tribunales.³⁰

²⁷ *Caso Castañeda Gutman Vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párrafo 163.

²⁸ "JUSTICIA, ACCESO A LA. LA POTESTAD QUE SE OTORGA AL LEGISLADOR EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA FIJAR LOS PLAZOS Y TÉRMINOS CONFORME A LOS CUALES AQUÉLLA SE ADMINISTRARÁ NO ES ILIMITADA, POR LO QUE LOS PRESUPUESTOS O REQUISITOS LEGALES QUE SE ESTABLEZCAN PARA OBTENER ANTE UN TRIBUNAL UNA RESOLUCIÓN SOBRE EL FONDO DE LO PEDIDO DEBEN ENCONTRAR JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL.". Jurisprudencia P./J. 113/2001. Pleno SCJN. Novena Época. Registro digital: 188804.

²⁹ "ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.". Jurisprudencia 2a./J. 192/2007. Segunda Sala. Novena Época. Registro digital 171257.

³⁰ "GARANTÍA A LA TUTELA JURISDICCIONAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUS ALCANCES.". Jurisprudencia 1a./J. 42/2007. Primera Sala. Novena Época. Registro digital: 172759.



72. De esta forma, el **derecho de acceso a la justicia** es un mandato esencial que hace posible la protección del resto de los derechos humanos y, por ello, no puede entenderse como una garantía meramente adjetiva sino que debe ser entendido como un derecho humano en sí mismo, pues se erige en el instrumento que hace justiciables al resto de los derechos.

73. Es importante señalar que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el legislador tiene un amplio margen de discrecionalidad para establecer **requisitos formales o presupuestos necesarios para acceder a los recursos judiciales**.³¹

74. Por ende, la existencia y aplicación de las causales de admisibilidad de un medio de impugnación, resultan compatibles con el derecho fundamental de acceso a la justicia, en su vertiente de contar con un recurso, mientras que **su efectividad** implica que potencialmente, cuando se cumplan dichos requisitos, el órgano judicial evalúe sus méritos.³² Sin embargo, es muy importante destacar que dichos requisitos no pueden llegar al extremo de hacer inaccesible el recurso.

75. En este sentido, para que los recursos judiciales **sean accesibles** para los gobernados, es necesario que los requerimientos de procedencia estén regulados de tal forma que brinden certeza y seguridad jurídica.³³

76. De esta manera, si la regulación procesal es arbitraria, restrictiva, incluso, regresiva en la protección de derechos humanos, podría cuestionarse la **eficacia del recurso**, al comprometer el acceso al mismo en favor de los gobernados.

³¹ Este criterio ha sido desarrollado por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como se advierte del contenido de la jurisprudencia 1a./J. 22/2014 (10a.), Décima Época, registro: 2005917, de rubro: "DERECHO FUNDAMENTAL A UN RECURSO JUDICIAL EFECTIVO. EL HECHO DE QUE EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNO SE PREVEAN REQUISITOS FORMALES O PRESUPUESTOS NECESARIOS PARA QUE LAS AUTORIDADES DE AMPARO ANALICEN EL FONDO DE LOS ARGUMENTOS PROPUESTOS POR LAS PARTES, NO CONSTITUYE, EN SÍ MISMO, UNA VIOLACIÓN DE AQUÉL."

³² *Supra* cita 26.

³³ Ídem. párrafo 110.



77. Por otro lado, el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la solicitud de modificación de jurisprudencia **11/2013**³⁴ determinó que el derecho fundamental de acceso a la justicia conlleva a los órganos jurisdiccionales el deber de garantizar la efectividad de los recursos o medios de defensa previstos en la Constitución y en la ley, por lo que no basta que los medios de impugnación estén previstos legalmente, sino que se requiere que se eliminen para su admisión y tramitación cualquier cúmulo de requisitos o formalismos técnicos que resulten excesivos o carentes de razonabilidad respecto del fin legítimo que persiguen.

78. Asimismo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión **1080/2014**,³⁵ determinó que la **tutela judicial efectiva**, en su vertiente de recurso efectivo, implica la obligación para los tribunales de resolver los conflictos que se les plantean sin obstáculos o dilaciones innecesarias y evitando formalismos o interpretaciones no razonables que impidan o dificulten el enjuiciamiento de fondo y la auténtica tutela judicial.

79. En dicho precedente también se precisó que los órganos encargados de administrar justicia, al interpretar los requisitos y las formalidades procesales legalmente previstos, deben tener presente la *ratio* de la norma para evitar que los meros formalismos impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto.

80. Por ello, que los requisitos para admitir los juicios, incidentes en ellos permitidos, o recursos intentados, establecidos por el legislador, **son de interpretación estricta para no limitar el derecho fundamental a la tutela judicial**

³⁴ Fallada en sesión de 22 de mayo de 2014. Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en contra de las consideraciones, Luna Ramos en contra de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Luna Ramos anunciaron voto concurrente conjunto. El Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular.

³⁵ Aprobado por unanimidad de 5 votos en sesión de 28 de mayo de 2014. Del cual derivó la tesis 1a. CCXCI/2014 (10a.), Décima Época, registro digital: 2007064, de título: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE ADMINISTRAR JUSTICIA, AL INTERPRETAR LOS REQUISITOS Y LAS FORMALIDADES ESTABLECIDOS EN LA LEY PARA LA ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS JUICIOS, DEBEN TENER PRESENTE LA RATIO DE LA NORMA PARA EVITAR FORMALISMOS QUE IMPIDAN UN ENJUICIAMIENTO DE FONDO DEL ASUNTO."



efectiva, haciendo posible, en lo esencial, el ejercicio de dicho derecho, por lo que debe buscarse, con apoyo en los principios *pro persona* e *in dubio pro actione*, la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho humano, sin soslayarse los presupuestos esenciales de admisibilidad y procedencia de los juicios, incidentes en éstos permitidos o recursos intentados.

B) Análisis de la causa de improcedencia del juicio de amparo contenida en el artículo 61, fracción XVIII, último párrafo, de la Ley de Amparo.

81. Precisados las generalidades del derecho de acceso a la justicia, procede analizar el contenido de la causa de improcedencia examinada en las ejecutorias que contienden en esta contradicción, que es la contenida en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, el cual señala lo siguiente:

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"**XVIII.** Contra las resoluciones de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de las cuales conceda la ley ordinaria algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas.

"Se exceptúa de lo anterior:

"...

"Cuando la procedencia del recurso o medio de defensa se sujete a interpretación adicional o su fundamento legal sea insuficiente para determinarla, el quejoso quedará en libertad de interponer dicho recurso o acudir al juicio de amparo."

82. La redacción de este precepto permite afirmar que regula el **principio de definitividad** que debe regir como requisito de procedencia para acceder al juicio de amparo cuando se reclaman **actos jurisdiccionales**, el cual exige del agotamiento de los recursos ordinarios de manera previa a promoverse la acción de amparo.



83. Asimismo, esta causa de improcedencia regula dos excepciones al referido principio de definitividad que tornarán potestativa la posibilidad de agotar el medio de impugnación ordinario antes de acudir al juicio de amparo: **a)** cuando para hacer valer el recurso relativo deba realizarse una interpretación adicional al contenido de la norma que regula su procedencia; o, **b)** que el fundamento que prevé la procedencia al medio de impugnación sea insuficiente interponerlo.

84. La justificación tras las referidas excepciones al principio de definitividad cuando se reclaman actos de autoridades judiciales radica en que **la exigencia de acudir a interpretaciones adicionales para hacer procedente el recurso o la falta de previsión expresa del recurso en contra de un acto** constituyen circunstancias carentes de razonabilidad o proporcionalidad para acceder a los recursos, pues incumplen con el principio de interpretación estricta que favorece el derecho fundamental de acceso a la tutela judicial efectiva, ya que al final, no brindan certeza ni seguridad jurídica.

85. En esa idea, no es razonable exigir que las personas que promueven un juicio de amparo conozcan los métodos de interpretación que se obtienen de los distintos componentes de una norma para definir con certeza el recurso ordinario aplicable a un determinado acto.

86. En contraste, las citadas excepciones al principio de definitividad obligan a que el legislador establezca con precisión los requisitos de acceso a un específico medio de impugnación, o bien, que para identificar el recurso baste hacer una interpretación simple de la norma, como en un sentido gramatical, afirmativo o negativo.

87. Así, no es jurídicamente correcto exigir a la parte quejosa en un juicio de amparo que interprete en sentido amplio o restrictivo el contenido de una norma para deducir la procedencia de un recurso. **Esta afirmación es congruente con el principio pro persona y pro actione para acceder a un recurso efectivo.**³⁶

³⁶ Ver consideraciones de la ejecutoria pronunciada en la contradicción de tesis 298/2015. *Supra* cita 23.



88. De esta forma, la actualización de cualquiera de las dos hipótesis examinadas supondría una excepción al principio de definitividad, puesto que quien promueve un juicio de amparo no estaría obligado a interponer previamente los recursos ordinarios.

89. Asimismo, esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis **102/2017**, precisó que el último párrafo, de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo también **busca privilegiar el derecho de acceso a la justicia, en su vertiente de adecuada defensa**, al garantizar que el gobernado tenga acceso al juicio de amparo, en aquellos casos en que la legislación ordinaria no es clara y suficiente, en relación con la procedencia de un medio ordinario de defensa.³⁷

90. Esa misma porción normativa ha sido interpretada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar la contradicción de tesis **83/2018**, en el sentido de que fijar como excepción al principio de definitividad el que la norma no establezca un medio de impugnación claro y suficiente **garantiza el respeto a los principios de seguridad jurídica y de acceso a la justicia**.

91. También se señaló que **no se actualizan las referidas excepciones** derivadas de la incertidumbre generada a partir de la falta de previsión o insuficiencia de requisitos para establecer la procedencia de un recurso **cuando la Suprema Corte ya hubiera establecido en un criterio obligatorio la procedencia del medio ordinario de defensa** existente en contra de un determinado acto reclamado.³⁸

³⁷ Resuelta en sesión de 25 de abril de 2018 por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, así como de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente). No estuvo presente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

³⁸ Aprobada en sesión de 27 de junio de 2018 por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I., así como de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. De este precedente derivó la jurisprudencia 2a./J. 86/2018 (10a.). Décima Época. Registro digital: 2017808, de epígrafe: "EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. LOS SUPUESTOS DEL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, NO SE ACTUALIZAN CUANDO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN HA DETERMINADO JURISPRUDENCIALMENTE LA PROCEDENCIA DEL MEDIO ORDINARIO DE DEFENSA CONTRA EL ACTO RECLAMADO."



C) Análisis del artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para concluir si de su contenido se deriva la procedencia del recurso de revisión en contra de un acuerdo dictado por un tribunal de alzada en el procedimiento de ejecución de sanciones penales que inadmite un recurso de apelación

92. Recapitulando, los Tribunales Colegiados cuyos criterios judiciales contienden en la presente contradicción examinaron el recurso de **revocación** previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal para definir si dicho recurso es procedente en contra de un acuerdo dictado por un tribunal de alzada dentro de un procedimiento de ejecución de sanciones penales que inadmite una apelación.

93. Para uno de esos tribunales, de una interpretación del artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, aun cuando sólo se refiere a la procedencia del recurso de revocación en contra de las determinaciones de los **Jueces de ejecución penal**, debe considerarse que los **tribunales de alzada**, están facultados para resolver las cuestiones sometidas a su jurisdicción a través de ese recurso en contra de resoluciones de mero trámite, por lo que debe agotarse ese medio de impugnación antes de acudir al juicio de amparo.

94. Mientras que para el segundo, la regulación expresa contenida en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en el sentido de que el recurso de revocación se interpondrá ante el **Juez de ejecución** y procede en contra resoluciones de mero trámite es insuficiente para determinar que el recurso de revocación procede en contra de las resoluciones emitidas por los **tribunales de alzada**, lo cual actualiza una excepción al principio de definitividad.

95. Al respecto, el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, examinado en ambas resoluciones, cuya interpretación originó la emisión de los criterios sintetizados, literalmente señala lo siguiente:

"Artículo 130. Revocación

"El recurso de revocación se interpondrá ante el **Juez de ejecución** en contra de las determinaciones de **mero trámite** y en los casos previstos en esta ley.



"El objeto de este recurso será que el mismo **Juez de ejecución** que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda.

"Si el recurso se hace valer contra las resoluciones pronunciadas durante la audiencia, se dará el uso de la palabra a las demás partes, para que manifiesten lo que a su derecho corresponda y en la misma audiencia se dictará la resolución respectiva.

"Si el recurso se hace valer contra resoluciones pronunciadas fuera de audiencia, se interpondrá al día siguiente de notificada la determinación, se dará traslado a las demás partes por el término de dos días para que manifiesten lo que a su derecho corresponda, y se resolverá al día siguiente, bien (sic) de desahogada la audiencia conforme al código, o de haber transcurrido el término concedido."

96. Del contenido del precepto transcrito podemos advertir una **regulación efectiva** sobre la sustanciación del recurso de revocación que puede interponerse en contra de resoluciones de trámite emitidas dentro del procedimiento de ejecución.

97. La norma categoriza como materia del recurso las **resoluciones de mero trámite**, es decir, aquellas que no constituyen una determinación de fondo para solucionar una controversia hecha valer, con el propósito de que se revise nuevamente la decisión asumida y sea la propia autoridad judicial la que se pronuncie nuevamente, lo que puede ser en el mismo sentido o en uno diverso. Esto último es lo que pretenden quienes interponen la revocación.

98. Por otro lado, la norma examinada dispone de dos formas de interposición del recurso: **a)** en audiencia; o **b)** fuera de audiencia.

99. Esto obedece a que la misma ley regula actuaciones realizadas por los Jueces de ejecución al proveer oralmente una petición durante una sesión en presencia de las partes, o bien, cuando las determinaciones son asumidas en un momento distinto.



100. Sobre la **solución del recurso**, cuando la determinación impugnada a través de la revocación sea pronunciada en audiencia, debe ser resuelta de **plano**, es decir, en ese momento de la sesión.

101. Tratándose de las determinaciones impugnadas que son emitidas fuera de audiencia, la norma establece un procedimiento sumario, ya que la parte inconforme debe presentar la revocación al día siguiente en el que es notificada de la resolución y se dará vista a las partes por el plazo de dos días para que realicen manifestaciones.

102. El precepto en estudio establece que la decisión del recurso se emitirá al día siguiente de haber transcurrido el plazo para las manifestaciones, lo que podrá hacer **por escrito o en audiencia**.

103. En lo que importa a este asunto, conforme a la procedencia del recurso diseñada en el artículo examinado, se interpone ante el **Juez de ejecución** que emitió la resolución impugnada, quien deberá analizarla nuevamente y decidir lo que considere al respecto.

104. Sin duda alguna, esta redacción que fue la examinada por los tribunales contendientes excluye de la materia de estudio de este medio de impugnación a los actos emitidos por los **tribunales de alzada** durante la sustanciación del recurso de apelación.

105. Al respecto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que cuando se reclame en el juicio de amparo indirecto la determinación de un tribunal de alzada que inadmitió una apelación dentro del procedimiento de ejecución de sanciones penales, no está obligada a agotar previamente el recurso de revocación a que se refiere el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

106. En principio, porque como ya se apuntó, el referido precepto de la norma nacional mencionada **no regula expresamente la procedencia del recurso de revocación contra determinaciones emitidas por tribunales de alzada** en el procedimiento de ejecución de sanciones, lo que actualiza el primer supuesto de la excepción al principio de definitividad a que se refiere el último



párrafo de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo anteriormente transcrito.

107. Por el contrario, para considerar que el recurso es procedente, es necesario efectuar **una interpretación adicional al contenido de la norma que regula el recurso** y entonces concluir que también procede en contra de determinaciones de trámite emitidas por un **tribunal de alzada** y no sólo en contra de los dictados por los **Jueces de Ejecución** como lo establece literalmente el citado artículo 130.

108. La interpretación necesaria para determinar que el recurso de revocación debe hacerse extensivo a las resoluciones de trámite emitidas por los **tribunales de alzada**, además, debe problematizar los propósitos del legislador al diseñar ese recurso en la norma nacional, pues del contenido de la **exposición de motivos** que le dio origen sólo se confirma que fue pensado en contra de los actos de los **Jueces de Ejecución** y no en los **tribunales de alzada**.³⁹

109. Cabe decir que los trabajos legislativos establecieron que los recursos en la Ley Nacional de Ejecución Penal deberían seguir las reglas previstas en el código de procedimientos penales único, por ello, en el artículo 8 de aquella legislación se estableció la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales para esa norma de ejecución penal.⁴⁰

110. Sin embargo, como bien se destacó en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados contendientes, tratándose del recurso de revocación establecido en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal no son supletorias las disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues los requisitos de procedencia, objetivos y materia de estudio, autoridad ante la que se interpone y la que resuelve, sustanciación y la resolución del

³⁹ Presentada por integrantes del Senado como Cámara de Origen, la cual fue publicada en la Gaceta número LXII/1SPR-15/41830, el miércoles 26 de junio de 2013. Lo cual puede ser consultado en la página oficial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación www.scjn.gob.mx.

⁴⁰ **Artículo 8.** Supletoriedad

"En todo lo no previsto por la presente Ley se atenderá en lo conducente a lo dispuesto por el Código Nacional de Procedimientos Penales, a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal y a las leyes penales aplicables."



recurso están suficientemente previstas en dicho precepto, por lo que se reitera que la norma establece una **regulación efectiva** sobre ese medio de impugnación.

111. A lo anterior, se suma el hecho de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **no ha decretado la procedencia del recurso de revocación** en contra de determinaciones de trámite dictadas por los tribunales de alzada en el procedimiento de ejecución de sanciones penales conforme a las disposiciones de la norma especial.

112. Si bien este Alto Tribunal ha determinado la procedencia del recurso de **revocación previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales**, en cuanto a las decisiones de trámite dictadas por los tribunales de alzada, esto ha obedecido a la redacción de los preceptos 465 y 466 de esa norma que a diferencia del artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, posibilitan la promoción de ese medio de impugnación porque se refiere al **órgano jurisdiccional** que emita las resoluciones impugnadas, lo que incorpora las determinaciones de los Jueces y tribunales que intervienen en la primera como en la segunda instancia.⁴¹

⁴¹ **Artículo 465.** Procedencia del recurso de revocación

"El recurso de revocación procederá en **cualquiera de las etapas del procedimiento penal en las que interviene la autoridad judicial** en contra de las resoluciones de mero trámite que se resuelvan sin sustanciación.

"El objeto de este recurso será que el mismo **Órgano jurisdiccional** que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda."

Artículo 466. Trámite

"El recurso de revocación se interpondrá oralmente, en audiencia o por escrito, conforme a las siguientes reglas:

I. Si el recurso se hace valer contra las resoluciones pronunciadas durante audiencia, deberá promoverse antes de que termine la misma. La tramitación se efectuará verbalmente, de inmediato y de la misma manera se pronunciará el fallo, o

II. Si el recurso se hace valer contra resoluciones dictadas fuera de audiencia, deberá interponerse por escrito en un plazo de dos días siguientes a la notificación de la resolución impugnada, expresando los motivos por los cuales se solicita. El Órgano jurisdiccional se pronunciará de plano, pero podrá oír previamente a las demás partes dentro del plazo de dos días de interpuesto el recurso, si se tratara de un asunto cuya complejidad así lo amerite.

"La resolución que decida la revocación interpuesta oralmente en audiencia, deberá emitirse de inmediato; la resolución que decida la revocación interpuesta por escrito deberá emitirse dentro de los tres días siguientes a su interposición; en caso de que el Órgano jurisdiccional cite a audiencia por la complejidad del caso, resolverá en ésta."



113. En ese sentido, se emitió la jurisprudencia **85/2019**, de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título: "RECURSO DE REVOCACIÓN. EN OBSERVANCIA AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, DEBE AGOTARSE PREVIO A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE LA APELACIÓN EN EL PROCESO PENAL ACUSATORIO."⁴²

114. Adicionalmente, la ejecutoria de la que derivó ese criterio destaca que sólo es aplicable a las determinaciones emitidas dentro del procedimiento penal, lo que excluye la etapa del procedimiento de ejecución que **tiene una regulación distinta** en la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que se reitera que no tiene cabida una aplicación supletoria.

115. Una razón más para sustentar la decisión que aquí se adopta, deriva de la naturaleza del **acuerdo que no admite un recurso de apelación en el procedimiento de ejecución de sanciones penales** que fue examinado en las determinaciones judiciales que contendieron en esta contradicción, ya que por los **efectos** que produce en dicho procedimiento, **no puede considerarse como una resolución "de mero trámite"**.

116. De acuerdo con el artículo 116 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el recurso de **apelación** procede exclusivamente en contra de determinaciones que **directa o indirectamente inciden en la libertad personal de quien hace valer ese medio de impugnación**, porque se relacionan con las condiciones de internamiento y plan de actividades, así como la duración, modificación y extinción de las penas y medidas de seguridad.⁴³

⁴² Jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a). Décima Época. Registro 2021251. Primera Sala. Contradicción de tesis 153/2019. 16 de octubre de 2019. Mayoría de tres votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Luis María Aguilar Morales y Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). Votaron en contra los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁴³ **Artículo 116.** Controversias

"Los Jueces de ejecución conocerán controversias relacionadas con:

"I. Las condiciones de internamiento y cuestiones relacionadas con las mismas;

"II. El plan de actividades de la persona privada de la libertad y cuestiones relacionadas con el mismo, que impliquen violación de derechos fundamentales;

"III. Los derechos propios de quienes soliciten ingresar o hayan ingresado al Centro como visitantes, defensores públicos y privados, defensores en los tribunales de amparo, y observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil;



117. Esto no sólo justifica los motivos por los que la sustanciación de los recursos de **revocación** y **apelación** resultan **sumarios**, también que las decisiones que se dicten en el recurso de **apelación**, resuelven de manera definitiva y en su totalidad lo que es materia de las **controversias judiciales hechas valer, cuyas afectaciones se producen individualmente**, es decir, con plena autonomía de la continuidad del procedimiento de ejecución penal.

118. En efecto, específicamente el precepto 132 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, establece las determinaciones en contra de las cuales es procedente el **recurso de apelación**: **a)** desechamiento de la solicitud de controversia judicial; **b)** modificación o extinción de penas; **c)** sustitución de la pena; **d)** medidas de seguridad; **e)** reparación del daño; **f)** ejecución de las sanciones disciplinarias; **g)** traslados; **h)** afectación a los derechos de personas privadas de la libertad, visitantes, defensores y organizaciones observadoras; e, **i)** las demás previstas en esa ley.

119. Es por ello por lo que un acuerdo emitido por el **tribunal de alzada** por el que **no se admite el recurso de apelación** no puede ser evaluado sólo por los aspectos formales en que es emitido, **sino por los efectos que produce, los cuales impiden considerarla una resolución de "mero trámite"**.

120. Precisamente, con la emisión de esa resolución queda firme la decisión que resolvió **de fondo** la **controversia judicial** promovida ante el **Juez de ejecución** sobre las condiciones de internamiento, plan de actividades, o respecto de la duración, modificación o extinción de las penas y medidas de seguridad, las cuales producen afectaciones únicas e independientes al curso del procedimiento de ejecución penal.

121. En suma, para llegar a la convicción de que el recurso de **revocación** previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal procede en contra de una resolución emitida por **el tribunal de alzada** que no admite la apelación en el procedimiento de ejecución de sanciones penales, debe exigirse

"IV. La duración, modificación y extinción de la pena y de sus efectos, y

"V. La duración, modificación y extinción de las medidas de seguridad."



a los gobernados la realización de **interpretaciones adicionales** al contenido de ese precepto para considerar:

a) Que los alcances de la norma deben ser extensivos para incluir dentro de las determinaciones que son materia del recurso de **revocación** aquellas dictadas por los **tribunales de alzada**, cuando el precepto examinado se refiere exclusivamente a las resoluciones emitidas por los **Jueces de Ejecución** y porque así los establecen los trabajos legislativos que dieron origen a esa disposición.

b) Que una determinación del **tribunal de alzada que inadmite el recurso de apelación** y deja firme lo decidido en la controversia judicial del procedimiento de ejecución penal, es una resolución de **mero trámite** y no **de fondo**, cuando por los efectos que produce, en realidad se trata de una determinación de **fondo**.

122. Lo anterior claramente supone que quien pretende promover un juicio de amparo deba efectuar estas **interpretaciones adicionales** que no se obtienen de manera directa de la redacción del precepto que regula la procedencia del recurso de revocación para hacer extensivo su espectro de impugnación para incluir otro tipo de resoluciones judiciales, específicamente las que emiten los tribunales de alzada y agotar el recurso de revocación de forma previa a promover el juicio de amparo indirecto.

123. Esta **interpretación adicional** al contenido de la norma no es exigible al gobernado en tanto no está obligado a establecer técnicamente el medio de impugnación que debe oponer en contra de un acto que no está contemplado expresamente en la ley antes de ejercer la acción de amparo.

124. Además, porque dicha interpretación sería exigida para imponer a la parte quejosa la carga de interponer un medio de impugnación de manera previa a acudir al juicio de amparo y decretar su improcedencia, **lo cual se aparta de un ejercicio hermenéutico más favorable a las personas y se traduce en un obstáculo que carece de razonabilidad para garantizar el derecho de acceso a la justicia.**

125. Así como el recurso de **revocación** previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal no regula su procedencia en contra de un



acuerdo dictado por un tribunal de alzada que no admite la apelación, pues para considerarlo así, se requiere de una **interpretación adicional** del contenido de esa norma, lo cual actualiza la excepción al principio de definitividad prevista en el artículo 61, fracción XVIII, última parte, de la Ley de Amparo, por lo que la parte quejosa no está obligada a agotar el recurso de revocación en forma previa a acudir al juicio de amparo.

126. Esta determinación no limita la posibilidad de que para maximizar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia, si se hace valer el recurso de revocación en contra de la inadmisión del recurso de apelación por parte de un tribunal de alzada, pueda interpretarse el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal para considerar procedente la revocación.

127. Sin embargo, dicha interpretación sólo significará que el quejoso tenga la opción de hacer valer el recurso ordinario, o bien, acudir de manera inmediata a la vía del amparo, pero de ninguna manera que se exija agotar el principio de definitividad por las razones apuntadas en esta ejecutoria.

IX. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

128. Por las razones expresadas, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217, 225 y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

RECURSO DE APELACIÓN QUE NO ES ADMITIDO POR EL TRIBUNAL DE ALZADA EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito determinó que cuando se reclama la resolución por la que no se admite un recurso de apelación por parte de un tribunal de alzada en el procedimiento de ejecución de sanciones penales, esa determinación constituye un supuesto de procedencia del recurso de revocación previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que este medio de impugnación debe agotarse antes de promover un juicio de amparo conforme al principio de definitividad. Mientras que el otro Tribunal



Colegiado concluyó que, cuando se reclama la determinación que no admite el recurso de apelación, no existe obligación de agotar el recurso de revocación porque éste sólo procede en contra de resoluciones dictadas por los Jueces de Ejecución y no por los tribunales de alzada. Este Tribunal consideró que, si para hacer procedente el recurso debe interpretarse la norma, entonces se actualizaría una excepción al principio de definitividad que haría procedente el juicio de amparo.

Criterio jurídico: Procede el juicio de amparo indirecto en contra de la determinación dictada por un Tribunal de Alzada en la que no admite un recurso de apelación en el procedimiento de ejecución de sanciones penales, sin agotar el recurso de revocación al que se refiere la Ley Nacional de Ejecución Penal. Esto, porque en dicho recurso sólo pueden impugnarse resoluciones de mero trámite, mientras que la no admisión de la apelación es una determinación de fondo, aunado a que ese recurso sólo procede en contra de actos de Jueces de ejecución y no de tribunales de alzada.

Justificación: De acuerdo con la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en aquellos casos en los que la legislación ordinaria no es clara y suficiente y/o que para la procedencia de un recurso o medio de defensa se debe sujetar a la norma a una interpretación adicional, se actualiza la excepción al principio de definitividad a que se refiere el artículo 61, fracción XVIII, párrafo último, de la Ley de Amparo.

Ahora bien, la no admisión de un recurso de apelación por parte de un Tribunal de Alzada en el procedimiento de ejecución de sanciones penales es una determinación que, por sus efectos, se traduce en dejar firme la resolución que recae a la controversia judicial impugnada y, por ello, se trata de una determinación de fondo y no de mero trámite.

Por su parte, el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establece que el recurso de revocación procede en contra de determinaciones de mero trámite dictadas por los Jueces de Ejecución.

De lo anterior, se desprende que no es procedente el recurso de revocación en contra del acuerdo de un Tribunal de Alzada que no admite el recurso de apelación porque no se trata de una resolución de mero trámite, ni es emitida por un Juez de Ejecución de sanciones penales.



Esto implica que para hacer procedente el recurso de revocación en contra de esa determinación se debe hacer una interpretación adicional de la norma, lo que actualiza la citada excepción al principio de definitividad, por lo que en contra de dicho acto es procedente el juicio de amparo indirecto, sin necesidad de agotar el recurso de revocación contemplado en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

X. DECISIÓN

129. De conformidad con las consideraciones plasmadas en esta ejecutoria, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **no es legalmente competente** para resolver la posible contradicción de criterios suscitada entre el Séptimo y el Noveno Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito.

130. Por otra parte, esta Primera Sala concluye que **no existe la contradicción** denunciada respecto de los criterios sustentados **por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.**

131. En tanto, **sí existe una contradicción de criterios** entre los sustentados por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito** y el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, por lo que debe prevalecer, con carácter de **jurisprudencia**, el criterio establecido en la parte final de esta ejecutoria.

132. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

PRIMERO.—Esta Primera Sala es legalmente incompetente para resolver la posible contradicción de criterios suscitada entre el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

SEGUNDO.—No existe la contradicción denunciada respecto del criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.



TERCERO.—Sí existe la contradicción denunciada respecto del criterio sustentado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el presente fallo.

QUINTO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

Notifíquese; conforme a derecho corresponda y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos ciento veintiséis y ciento veintisiete, asimismo, se reserva su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del emitido por el presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular. Ausente Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y la Ministra ponente, con el secretario de Acuerdos quien 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.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 85/2019 (10a.), 2a./J. 86/2018 (10a.) y 1a./J. 22/2014 (10a.) y aislada 1a. CCXCI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia,



aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 7 de septiembre de 2018 a las 10:16 horas, 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas y 8 de agosto de 2014 a las 8:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 73, Tomo I, diciembre de 2019, página 283; 58, Tomo I, septiembre de 2018, página 971; 4, Tomo I, marzo de 2014, página 325 y 9, Tomo I, agosto de 2014, página 536, con números de registro digital: 2021251, 2017808, 2005917 y 2007064, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 113/2001, 2a./J. 192/2007 y 1a./J. 42/2007 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIV, septiembre de 2001, página 5, XXVI, octubre de 2007 y XXV, abril de 2007, página 124, página 209, con números de registro digital: 188804, 171257 y 172759, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación a la contradicción de criterios 304/2022.

1. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de tres votos la contradicción de criterios citada al rubro,¹ en sesión ocho de febrero de dos mil veintitrés, en el sentido de declarar existente la contradicción de criterios.

I. Razones que resolvieron la contradicción de criterios

2. La sentencia determinó que sí existe contradicción de criterios, pues el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito analizaron un mismo problema jurídico, pero lo resolvieron en sentido contradictorio. Por ello, el tema de contradicción advertido se hizo consistir en lo siguiente: "*Determinar si, conforme al artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, antes de acudir al juicio de amparo indirecto debe agotarse el recurso de revocación en contra*

¹ Resuelto por mayoría de tres votos de la Ministra y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos ciento veintiséis y ciento veintisiete, asimismo se reserva su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del emitido por el presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular. Ausente Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



de un acuerdo dictado por el tribunal de alzada que inadmite el recurso de apelación hecho valer en contra de una resolución emitida durante el procedimiento de ejecución de sanciones penales".

3. En el análisis de fondo, la resolución explicó los aspectos que rigen el derecho fundamental de acceso a la justicia. Expuso que el legislador cuenta con facultades para establecer requisitos de procedencia de un medio de defensa, no obstante, esto no debe ser tan estricto, al grado de que sea complicado para las personas el acceso a la jurisdicción.
4. En segundo lugar, destacó al principio de definitividad para el juicio de amparo, el cual significa que previo a la promoción del medio de control constitucional es necesario que se agoten los medios de defensa ordinarios.
5. Finalmente, explicó que el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal regula el recurso de revocación que procede en contra de las determinaciones de trámite que dicten los Jueces de Ejecución. A partir de la lectura del artículo, advirtió que el precepto no incluye a las resoluciones que dicta un tribunal de alzada dentro de un recurso de apelación, de ahí que, para deducir la procedencia del recurso de revocación es necesario una interpretación adicional. De igual manera, estableció que la inadmisión de un recurso de apelación no constituye una resolución de mero trámite.
6. De lo anterior, la sentencia concluyó que es procedente el amparo indirecto que se promueva en contra de la inadmisión de un recurso de apelación interpuesto en contra de una resolución de un Juez de Ejecución, esto sin que sea necesario interponer previamente el recurso de revocación previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

II. Razones de la concurrencia

7. Comparto el sentido y consideraciones de la resolución. Así, coincido en que, en contra de la inadmisión de un recurso de apelación interpuesto en contra de una determinación de un Juez de Ejecución, es procedente el juicio de amparo indirecto, sin que previamente se agote el recurso de revocación contenido en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.
8. No obstante, emitiré un **voto concurrente** para separarme de los párrafos **126** y **127** de la sentencia, mismos que dicen:

"126. Esta determinación no limita la posibilidad de que, para maximizar el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la justicia, si se hace valer el recurso



de revocación en contra de la inadmisión del recurso de apelación por parte de un tribunal de alzada, pueda interpretarse el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal para considerar procedente la revocación.

"127. Sin embargo, dicha interpretación sólo significará que el quejoso tenga la opción de hacer valer el recurso ordinario, o bien, acudir de manera inmediata a la vía del amparo, pero de ninguna manera que se exija agotar el principio de definitividad por las razones apuntadas en esta ejecutoria."

9. De manera respetuosa, considero que los párrafos en mención si bien pretenden clarificar la propuesta y sus alcances, considero que al no ser la razón total de la ejecutoria en la que se habló de la no obligatoriedad de agotar recurso ordinario, dicha consideración la estimo innecesaria y considero respetuosamente que podría originar confusión para los justiciables, pues la materia de la litis de la contradicción de criterios fue distinta.

10. En suma, si bien coincido con el sentido de la sentencia, emito el presente voto concurrente para apartarme de las afirmaciones que han quedado precisadas.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE APELACIÓN QUE NO ES ADMITIDO POR EL TRIBUNAL DE ALZADA EN EL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES. PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, SIN NECESIDAD DE AGOTAR PREVIAMENTE EL RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

Hechos: Un Tribunal Colegiado de Circuito determinó que cuando se reclama la resolución por la que no se admite un recurso de apelación por parte de un tribunal de alzada en el procedimiento de ejecución de sanciones penales, esa determinación constituye un supuesto de procedencia del recurso de revocación previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que este medio de impugnación debe agotarse antes de promover un juicio de amparo conforme al principio de definitividad. Mientras que el otro Tribunal Colegiado concluyó que, cuando se reclama la determinación que no admite el recurso de apelación, no existe obligación de agotar el recurso de revocación porque éste sólo procede en contra de resoluciones dictadas por los Jueces de ejecución y no por los tribunales de alzada. Este tribunal consideró que, si para hacer procedente el



recurso debe interpretarse la norma, entonces se actualizaría una excepción al principio de definitividad que haría procedente el juicio de amparo.

Criterio jurídico: Procede el juicio de amparo indirecto en contra de la determinación dictada por un tribunal de alzada en la que no admite un recurso de apelación en el procedimiento de ejecución de sanciones penales, sin agotar el recurso de revocación al que se refiere la Ley Nacional de Ejecución Penal. Esto, porque en dicho recurso sólo pueden impugnarse resoluciones de mero trámite, mientras que la no admisión de la apelación es una determinación de fondo, aunado a que ese recurso sólo procede en contra de actos de Jueces de ejecución y no de tribunales de alzada.

Justificación: De acuerdo con la doctrina de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en aquellos casos en los que la legislación ordinaria no es clara y suficiente y/o que para la procedencia de un recurso o medio de defensa se debe sujetar a la norma a una interpretación adicional, se actualiza la excepción al principio de definitividad a que se refiere el artículo 61, fracción XVIII, párrafo último, de la Ley de Amparo.

Ahora bien, la no admisión de un recurso de apelación por parte de un tribunal de alzada en el procedimiento de ejecución de sanciones penales es una determinación que, por sus efectos, se traduce en dejar firme la resolución que recae a la controversia judicial impugnada y, por ello, se trata de una determinación de fondo y no de mero trámite.

Por su parte, el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establece que el recurso de revocación procede en contra de determinaciones de mero trámite dictadas por los Jueces de Ejecución.

De lo anterior, se desprende que no es procedente el recurso de revocación en contra del acuerdo de un tribunal de alzada que no admite el recurso de apelación porque no se trata de una resolución de mero trámite, ni es emitida por un Juez de ejecución de sanciones penales.

Esto implica que para hacer procedente el recurso de revocación en contra de esa determinación se debe hacer una interpretación adicional de la norma, lo que actualiza la citada excepción al principio de definitividad, por lo que en contra de dicho acto es procedente el juicio de amparo indirecto, sin necesidad de agotar el recurso de revocación contemplado en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

1a./J. 155/2023 (11a.)



Contradicción de criterios 304/2022. Entre los sustentados por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 8 de febrero de 2023. Mayoría de tres votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

Tesis y/o criterios contendientes:

El emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 98/2022, en el que estableció que cuando se reclama la inadmisión del recurso de apelación por parte de un Tribunal de Alzada en el procedimiento de ejecución de sanciones penales, sí debe agotarse previamente el recurso de revocación previsto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, pues de lo contrario, el juicio de amparo sería improcedente conforme a la fracción XVIII del precepto 61 de la Ley de Amparo; y

El sostenido por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión 113/2022, el cual dio origen a la tesis aislada I.9o.P.56 P (11a.), de rubro: "RECURSO DE REVOCACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 130 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. NO DEBE AGOTARSE PREVIAMENTE A PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO CONTRA EL AUTO QUE NO ADMITE EL DIVERSO DE APELACIÓN EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA DEL PROCESO PENAL ACUSATORIO [INAPLICABILIDAD DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA 1a./J. 85/2019 (10a.)].", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de junio de 2022 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo VII, junio de 2022, página 6368, con número de registro digital: 2024888.

Tesis de jurisprudencia 155/2023 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de once de octubre de dos mil veintitrés.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del día hábil siguiente, 21 de noviembre de 2023, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN RELACIÓN CON LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 158/2021.

En sesión celebrada el primero de marzo de dos mil veintitrés, esta Primera Sala resolvió la Contradicción de Tesis 158/2021. En la sentencia, esta Primera Sala determinó, en esencia, que en los casos en que una persona demande de otra el otorgamiento y firma de escritura sobre la propiedad de un bien inmueble (acción proforma), las personas ajenas a este procedimiento que se ostenten con carácter de propietarias del mismo inmueble objeto de la acción carecen de interés jurídico para reclamar la falta de llamamiento a este juicio.

Formulo el presente voto particular a efecto de exponer y desarrollar las razones por las que, respetuosamente, no comparto el sentido del fallo ni las consideraciones que lo sustentan.

Hechos del caso y criterio mayoritario

El presente asunto tuvo como punto de partida la contradicción de tesis suscitada entre el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Civil y de Trabajo del Vigésimo Primer Circuito, al resolver el amparo en revisión *****, y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en el amparo en revisión *****. En ambos casos una persona demandó de otra el otorgamiento y firma de una escritura de transmisión de propiedad, lo cual se acordó en sentido positivo.

En el amparo en revisión *****, una institución financiera con derechos fiduciarios sobre el inmueble objeto de la acción proforma promovió un juicio de amparo indirecto contra la omisión de ser llamada a dicho proceso. El Tribunal Colegiado que conoció de este asunto determinó que la institución carecía de interés jurídico para promover el juicio, pues esta acción no pretende dirimir la titularidad de un derecho real y, por tanto, lo determinado en ella no trasciende sobre los derechos de terceras personas.

Por su parte, en el amparo en revisión ***** una persona beneficiada de la acción proforma promovió, con base en ella, una tercería excluyente de dominio sobre el bien objeto de la acción, en virtud de que había sido adjudicado a una institución financiera en un juicio mercantil. La institución afectada promovió un juicio de amparo indirecto contra la omisión de ser llamada al procedimiento de otorgamiento y firma de escritura. El Tribunal Colegiado



determinó que si bien la acción proforma no dirime la titularidad de la propiedad, la institución financiera sí tenía interés jurídico para promover amparo contra la falta de llamamiento a juicio, pues de ordenarse el otorgamiento y firma de escritura quedaría a expensas de lo que la actora de la acción decidiera hacer con la propiedad, afectando el uso, abuso y disfrute de la misma.

En la sentencia emitida por la Primera Sala se estableció que la acción proforma es de carácter personal, por lo que tiene como única finalidad dotar de formalidad al contrato primigenio con la obtención de la escritura relativa; no reconocer un derecho real de propiedad sobre el inmueble. Por tanto, la falta de llamamiento a un procedimiento de otorgamiento y firma de escritura de un bien, de una persona que se ostenta como propietaria de éste, no transgrede su derecho de audiencia. Máxime que una vez que el promovente de la acción cuente con la escritura estará en igualdad de condiciones que el tercero interesado que se ostenta como propietario para dirimir quién tiene mejor derecho de propiedad.¹

II. Razones de disenso

No comparto la conclusión alcanzada por los Ministros que integraron la mayoría pues, como se desarrolla a continuación, los efectos que tiene el otorgamiento de escrituras sobre un bien inmueble derivado de la acción proforma sí impactan en el derecho a la defensa de la persona tercera interesada que se ostenta como propietaria del mismo bien.

La metodología de la que partió esta Primera Sala para resolver el asunto fue la distinción dogmática entre acciones reales y personales, lo que la limitó a emitir un criterio únicamente con base en las finalidades que, doctrinariamente, tiene la acción proforma. Ciertamente, como señala la sentencia analizada, dicha figura puede catalogarse como una acción personal que busca formalizar una acción, y que no tiene como objetivo primordial el reconocimiento de un derecho real de propiedad.² Sin embargo, el hecho de que doctrinariamente

¹ Párrafo 167 de la sentencia recaída a la Contradicción de Tesis 158/2021. Primera Sala de la SCJN, aprobada en la sesión de primero de marzo de dos mil veintitrés por mayoría de tres votos.

² "La clasificación tradicional en acciones reales, personales y mixtas, alude directamente, al derecho que es objeto de la pretensión procesal. En las primeras, el actor pretende la tutela de un derecho real; en las segundas pretende la tutela de un derecho personal; en las terceras, de un derecho que participa, al mismo tiempo de la calidad de real y personal." Couture, Eduardo. *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, 4a. ed., Editorial B de F, Buenos Aires, 2002, páginas 68-69.



una figura no tenga como objetivo el reconocimiento de un derecho, no significa que los efectos de su ejecución no tengan un impacto en éste. Es esta cuestión la que no fue advertida en la resolución y la cual condujo a la emisión de un criterio, desde mi punto de vista, incompleto.

De acuerdo con la doctrina de esta Primera Sala,³ para ser tercero extraño al juicio y tener interés jurídico en el amparo que pretende dejar sin efecto alguna actuación que se estime perjudicial, es necesario que el derecho que se estima vulnerado forme parte del litigio o **se haya hecho sobre él una declaratoria que constituya su privación o restricción.**

Conforme al derecho civil de los contratos, el otorgamiento de una escritura y su posterior inscripción en el registro público no generan efectos constitutivos, sino meramente declarativos.⁴ A pesar de esto, la escrituración no es cosa menor: brinda certeza jurídica al acto, robustece su presunción de legitimidad y, por demás, lo vuelve oponible a terceros, precisamente porque, si bien el objeto de la acción proforma es, como su nombre lo indica, formalizar un acto, tal formalización tiene por efecto nombrar propietaria a una persona.

Así pues, aunque la finalidad del otorgamiento y firma de escrituras no sea más que la de formalizar un acto, el efecto de ello indudablemente impacta en el ejercicio del derecho de propiedad de la tercera persona que se ostente como propietaria, pues la coloca en un estado de incertidumbre respecto de la

³ Sentencia recaída al amparo en revisión 315/2020, resuelto por la Primera Sala en sesión de 28 de octubre de 2020, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, en contra de los emitidos por los Ministros Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en donde se estableció que: "[E]fectivamente para ser considerado tercero extraño al juicio, y tener interés jurídico en el amparo para pretender que a través del mismo se deje sin efecto alguna actuación que estime le perjudica, es necesario que el derecho que se estima vulnerado forme parte del litigio o se haya hecho sobre él una declaratoria que constituya su privación o restricción".

⁴ Código Civil Federal

"**Artículo 3008.** La inscripción de los actos o contratos en el Registro Público tiene efectos declarativos." En el mismo sentido el Código Civil para el Distrito Federal (actualmente vigente en la Ciudad de México). "**Artículo 3008.** La inscripción de los actos o contratos en el Registro Público tiene efectos declarativos, por lo tanto no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes, ni protege los derechos inscritos cuya causa de nulidad resulte claramente del mismo registro."; y su correlativo en el Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Guerrero. "**Artículo 2881.** La inscripción de los actos o contratos en el Registro Público tendrá efectos declarativos.", ambos aplicados a los asuntos de los que derivó la contradicción de criterios.



disposición que puede tener sobre su bien, además de sujetarla a la muy probable necesidad de iniciar diversos juicios para proteger ese derecho. En ese sentido, es evidente que, al generarse estos efectos en el derecho de propiedad de un tercero, negarle la oportunidad de participar en el juicio del que derivan esos efectos genera una afectación directa en su derecho a una defensa adecuada, lo cual hace necesario reconocerle el interés jurídico para ser llamado al juicio de otorgamiento y firma de escrituras.

No reconocerle ese interés, como adelanté, implicaría obligar a ese tercero interesado a aceptar una carga sobre su derecho de propiedad que podría haberse prevenido simplemente con haberle llamado a juicio. De ahí que la persona que se ostente como propietaria deba tener la posibilidad de defenderse contra un procedimiento que de forma indirecta cuestiona su derecho, y de manera directa impacta su derecho a una defensa adecuada.

Además, la propia Constitución reconoce la necesidad de emitir resoluciones que privilegien la solución de los conflictos sobre los formalismos procedimentales.⁵ Sin embargo, el criterio establecido se alejó de dicho mandato pues, atendiendo únicamente a la presunta finalidad de una figura civil, dilató el momento en que la persona afectada puede ser escuchada en un juicio que tiene como consecuencia restringir su derecho de propiedad. Por el contrario, si se le hubiera reconocido el carácter de tercero interesado a quien, ostentándose como propietaria del inmueble, reclama su llamamiento al juicio de otorgamiento y firma de escritura, se habría podido dirimir desde ese momento el derecho de propiedad, previniendo así los procedimientos que a la postre tendrían que promoverse para resolver el conflicto de intereses sobre el mismo bien.

En suma, desde mi perspectiva la sentencia no debió haber limitado su pronunciamiento a las finalidades doctrinales de la figura analizada, pues con ello omitió considerar todos los efectos que, por su propia naturaleza y más allá de lo que se establezca como su finalidad, tiene la procedencia de dicha acción en el derecho de propiedad de quien se ostenta como propietario de ese mismo bien, y, tratándose del caso concreto, en su derecho a la defensa.

⁵ "Artículo 17. ..."

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."



Nota: La sentencia relativa a la contradicción de tesis 158/2021, que contienen el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de septiembre de 2023 a las 10:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo II, septiembre de 2023, página 2087, con número de registro digital: 31738.

Sección Segunda
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO
INTEGRAN JURISPRUDENCIA





Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTA (ARTÍCULOS 22, FRACCIÓN XXI, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS Y 24, PÁRRAFO PRIMERO, DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DE ESA ENTIDAD).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, ASÍ COMO EL SECRETARIO DE GOBIERNO, TODOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA CUANDO HAYAN PARTICIPADO EN EL PROCESO DE CREACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN XVI, 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO 2 Y 10 DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE ESA ENTIDAD).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTA-



CIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN II, Y 22, FRACCIONES XXVI Y XXVIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, ASÍ COMO 9, FRACCIONES XXVI Y XXVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA RELATIVA A LA FALTA DE LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, AL TRATARSE DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO LOCAL LEGITIMADO PARA PROMOVER ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS).

IX. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. CORRESPONDE A LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO CUBRIR EL PAGO DE LAS PENSIONES DE LOS TRABAJADORES ADSCRITOS A LA ANTERIOR FISCALÍA LOCAL, TODA VEZ QUE A PARTIR DE LA PUBLICACIÓN DEL DECRETO QUE LA CREÓ COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE ESA ENTIDAD ASUMIÓ LA RESPONSABILIDAD DE LA RELACIÓN LABORAL CON AQUÉLLOS.



X. SISTEMA DE PENSIONES EN EL ESTADO DE MORELOS. CORRESPONDE A LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO ACTORA CUBRIR EL PAGO DE LA PENSIÓN DE LA PERSONA BENEFICIARIA, EN TANTO QUE SE TRATA DE UNA TRABAJADORA ADSCRITA A LA ANTERIOR FISCALÍA LOCAL, QUIEN PRESENTÓ SU SOLICITUD DE PENSIÓN CON POSTERIORIDAD AL DECRETO QUE CREÓ A AQUÉLLA COMO ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO, POR LO QUE SI AL MOMENTO DE LA CELEBRACIÓN DEL ACTA DE ENTREGA RECEPCIÓN TAL BENEFICIARIA NO APARECIÓ EN LA NÓMINA, FUE PORQUE ESTABA EN TRÁMITE SU JUBILACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 5, 14, Y 16, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. ..."].

XI. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. EXIGE UN EQUILIBRIO ENTRE LOS DISTINTOS PODERES DE LA FEDERACIÓN 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 QUE PUEDA PRODUCIR UNA DISTORSIÓN EN EL SISTEMA DE COMPETENCIAS PREVISTO CONSTITUCIONALMENTE Y CON ELLO GENERAR UNA AFECTACIÓN A LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS, A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES O A SUS GARANTÍAS.

XII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SU CREACIÓN SE JUSTIFICA EN LA NECESIDAD DE ESTABLECER ORGANISMOS ESPECIALIZADOS PARA EJERCER UNA FUNCIÓN PROPIA DEL ESTADO CON AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA FUNCIONAL Y FINANCIERA.

XIII. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.



XIV. AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉLLA, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 5, 14, Y 16, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. ..."].

XV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2 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 DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LA PENSIONADA Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 5, 14, Y 16, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. ..."].



XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ 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 TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 5, 14, Y 16, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. ..."].

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS AL CONGRESO LOCAL [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS DIECISÉIS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EL SEIS DE JULIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2, EN DONDE SE INDICA QUE LA PENSIÓN: "... Y SERÁ CUBIERTA POR EL ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO DENOMINADO FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS, DEPENDENCIA QUE DEBERÁ REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DESTINADA PARA PENSIONES, CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 5, 14, Y 16, FRACCIÓN II, INCISO H), DE LA LEY DE PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL DE LAS INSTITUCIONES POLICIALES Y DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA DEL SISTEMA ESTATAL DE SEGURIDAD PÚBLICA. ..."].



CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 179/2022. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MORELOS. 20 DE SEPTIEMBRE DE 2023. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. AUSENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

ÍNDICE TEMÁTICO

| | Apartado | Criterio y decisión | Págs. |
|------|------------------------------|--|-------|
| I. | COMPETENCIA | Esta Primera Sala es competente para conocer de la controversia constitucional. | 16 |
| II. | PRECISIÓN DE LA LITIS | Se tiene como impugnado el artículo 2 del Decreto 316 , en la porción normativa que dispone del presupuesto de la Fiscalía General del Estado de Morelos. | 16 |
| III. | OPORTUNIDAD | La demanda de controversia es oportuna . | 19 |
| IV. | LEGITIMACIÓN ACTIVA | La Fiscalía actora acreditó su legitimación activa. | 20 |
| V. | LEGITIMACIÓN PASIVA | Los Poderes Legislativo y Ejecutivo y el secretario de Gobierno de Morelos acreditaron su legitimación pasiva. | 21 |
| | | VI.1. Interés legítimo. Es infundada la causa de improcedencia porque el artículo 105, fracción I, inciso k), constitucional sí prevé el supuesto en el que un órgano constitucional autónomo (como la Fiscalía actora) está facultado para promover la controversia | |



| | | | |
|------------|--|--|-----------|
| <p>VI.</p> | <p>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</p> | <p>constitucional, cuando considera se ve afectado en su esfera de competencia.</p> <p>Sin embargo, el determinar si la expedición del Decreto 316 genera o no una afectación a la Fiscalía General de Morelos es una cuestión que sólo puede dilucidarse mediante un examen de fondo del asunto.</p> <p>VI.2. Publicación. Se declara infundado el motivo de sobreseimiento, porque el secretario de Gobierno forma parte del proceso de creación del decreto impugnado. Por ende, tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control constitucional.</p> <p>Se propone declarar la invalidez parcial del Decreto 316 en la porción normativa del artículo 2 que dispone de los recursos de la Fiscalía actora.</p> <p>El pago de la pensión concedida a la trabajadora por el Congreso Local deber ser cubierta por la Fiscalía actora, porque desde que dicha institución surgió a la vida jurídica, esto es, el quince de febrero de dos mil dieciocho, ella asumió la responsabilidad de todos los trabajadores que laboraban para la anterior Fiscalía Local, como fue Verónica Gomar Paredes aún en activo, quien presentó la solicitud de pensión al Poder demandado citado (el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho) cuando ya estaba en funciones.</p> | <p>24</p> |
|------------|--|--|-----------|



| | | | |
|-------|-------------------------|---|----|
| VII. | ESTUDIO DE FONDO | <p>En relación al pago de la pensión referida con cargo a la Fiscalía, se considera que el decreto impugnado vulnera la autonomía en la gestión de los recursos, la independencia judicial y la división de poderes, porque el decreto somete a dicho órgano constitucional autónomo a las decisiones del Poder Legislativo.</p> <p>Se estima que conforme al Texto Constitucional la facultad de administrar, manejar y aplicar su presupuesto le compete sólo a la Fiscalía General de Morelos.</p> | 27 |
| VIII. | EFFECTOS | <p>El Congreso del Estado deberá:</p> <p>a. Modificar el decreto en la porción que se invalida, y</p> <p>b. Hacerse cargo del pago de la pensión por jubilación con cargo al presupuesto general del Estado, o bien otorgar los recursos</p> | 40 |
| | | <p>necesarios si considera que otro Poder o entidad debe realizarlo.</p> <p>La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso Local.</p> | |
| IX. | DECISIÓN | <p>Puntos resolutivos: declara procedente y fundado el medio de control constitucional (primero); declara invalidez parcial del artículo 2 del Decreto 316 (segundo) y ordena la publicación del fallo en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> (tercero).</p> | 42 |



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **veinte de septiembre de dos mil veintitrés** emite la siguiente:

sentencia

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 179/2022, promovida por la Fiscalía General del Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, en el que impugna el Decreto 316 (Trescientos Dieciséis), por el que se concede pensión por jubilación, publicado el seis de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Los antecedentes narrados en la demanda de controversia constitucional son los siguientes:

2. La actora manifiesta que el artículo 116, fracción IX, de la Constitución Federal determina la forma de composición del poder público de los Estados, esto es, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial y que dichos Poderes Estatales se organizan conforme a la Constitución de cada entidad federativa, con sujeción a las normas ahí consignadas, así como que tales Constituciones deben garantizar que las funciones de procuración de justicia se realicen sobre la base de los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, en términos de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, cuya vigencia inició el diecisiete de diciembre de dos mil dieciocho.

3. Derivado de esa reforma, señala la Fiscalía actora, se modificó el artículo 79-A de la Constitución Política del Estado de Morelos, mediante Decreto 1296 (Mil Doscientos Noventa y Seis), publicado el diecinueve de marzo de dos mil catorce en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", con la finalidad de crear un organismo constitucional autónomo como institución de procuración de justicia, la cual fuera de acuerdo al principio de autonomía, que fue concedido a la Fis-



calía General del Estado, pues dependía todavía del Poder Ejecutivo Estatal sólo con autonomía técnica y de gestión.

4. La parte actora refiere que se reformaron varios artículos de la Constitución Política del Estado de Morelos y de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de dicha entidad federativa, mediante Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y Nueve) publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial de tal Estado, en el que se crea un ente estatal nuevo, independiente del Poder Ejecutivo, denominado Fiscalía General del Estado de Morelos, cuya naturaleza jurídica es de un organismo constitucional autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonio propios, conforme a lo dispuesto en los artículos 79-A y 79-B de la Constitución Local.

5. El veintiocho de febrero de dos mil dieciocho se publicó en el Periódico Oficial citado el nombramiento del fiscal general del Estado por un periodo de nueve años. El once de julio siguiente se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, en la que se crea el marco jurídico a la autonomía constitucional y legal a dicha institución. Así, en términos del artículo 3 de la ley citada, la Fiscalía General tiene como función primordial la persecución de los delitos como una necesidad del Estado y de la sociedad en general, cuenta con autonomía financiera, independencia en su estructura orgánica y la determinación de niveles, categorías y salarios, así como facultad reglamentaria.

6. La actora refiere que, conforme a la reforma indicada y la publicada el treinta de agosto de dos mil dieciocho a la ley citada, se realizaron las transferencias de recursos presupuestales, materiales y humanos entre la Fiscalía y el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, dichas autoridades celebraron el acta de entrega recepción, con lo que se materializó la autonomía concedida a la actora y hasta la primera quincena de abril de ese año, la Fiscalía comenzó a realizar el pago de la nómina del personal transferido mediante el acta referida; por su parte, el Ejecutivo Local pagó la nómina de los trabajadores hasta la segunda quincena de marzo de dos mil diecinueve.

7. La Fiscalía manifiesta que en mayo de dos mil diecinueve obtuvo su registro patronal ante el Instituto Mexicano del Seguro Social y el uno de octubre de



ese mismo año celebraron convenio con el objeto de determinar las bases de la afiliación de sus trabajadores, ya constituida como organismo constitucional autónomo.

8. Expone que las relaciones laborales y administrativas surgidas y concluidas durante el proceso de transición de la Fiscalía actora con naturaleza de organismo constitucional autónomo, se entendieron con el Poder Ejecutivo Local como patrón o titular de la relación laboral o administrativa surgida con los trabajadores que se encontraban adscritos a aquél antes de la transferencia de los recursos financieros, humanos y materiales a través del acta de entrega recepción de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve.

9. La actora aduce que en el trabajo burocrático no se actualiza la institución jurídica de sustitución patronal prevista en el artículo 41 de la Ley Federal del Trabajo, porque no se encuentra regulada en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado ni en la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos; máxime que, en atención a las reglas de supletoriedad, existe la limitante de que su observancia no puede llegar al extremo de crear instituciones jurídicas que el legislador no contempló, por lo que tal institución jurídica no puede surtirse en relación con los trabajadores en activo, menos los que están en retiro o pensionados.

10. Por otro lado, señala que el seis de julio de dos mil veintidós, se publicó el Decreto 316 (Trescientos Dieciséis) en el Periódico Oficial de dicho Estado, por el que se concede pensión por jubilación a Verónica Gomar Paredes, quien solicitó al Congreso del Estado de Morelos le otorgara tal pensión, mediante escrito presentado el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, para lo cual adjuntó hoja de servicio y carta de certificación de remuneración expedidas por el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, sin que recibiera respuesta alguna.

11. Ante tal falta de respuesta, continúa la actora, la solicitante promovió juicio de amparo indirecto en contra del Poder Legislativo Local, cuyo conocimiento correspondió al Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Morelos, en el expediente 1553/2021. Se dictó sentencia el dos de marzo de dos mil



veintidós, en la que se concedió el amparo, para el efecto de que la autoridad responsable emitiera una respuesta completa y congruente respecto del escrito que la quejosa presentó.

12. En cumplimiento a dicha ejecutoria de amparo, la actora señala que el Congreso Estatal emitió el decreto impugnado, en el que consta que se comprobó que la solicitante demostró la antigüedad en el puesto que ocupaba, esto es veintiún años y seis meses de servicio efectivo, de trabajo ininterrumpido, cuyo último cargo fue el de médica legista, adscrita a la Coordinación Central de Servicios Periciales de la otrora Fiscalía General del Estado, al haberlo desempeñado desde el uno de octubre de dos mil diecisiete al treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, fecha en que causó baja por renuncia.

13. La actora aduce que el Congreso Local estimó indebidamente que, derivado de la reforma en la que se crea a dicha Fiscalía como órgano constitucional autónomo, el pago de la pensión debía cubrirla con cargo a su presupuesto, pues su vigencia como tal entró el dieciséis de febrero de dos mil dieciocho y el último cargo desempeñado por la solicitante fue el de médica legista. Esto porque, a decir de la accionante, aun cuando la Fiscalía General Local haya nacido a la vida jurídica como órgano constitucional autónomo el quince de febrero de dos mil dieciocho, su materialización se hizo depender de distintos trámites que fueron consumados con la celebración del acta de entrega y recepción de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, lo cual fue reconocido por el Poder Legislativo Local, al referir que los recursos humanos y materiales fueron transferidos hasta el uno de abril de ese año.

14. Por tales motivos, la Fiscalía actora promueve controversia constitucional, ya que se transgrede el orden constitucional en su agravio al imponerle el Poder Legislativo Local la carga económica por la pensión por jubilación otorgada a la solicitante indicada, lo cual atenta el principio de autonomía con que deben ejercerse las funciones de procuración de justicia, como las que tiene a cargo en términos de la fracción IX del artículo 116 de la Constitución Federal.

15. Esto es, el Congreso Local le impone dicha carga derivada de una trabajadora que no sostuvo relación laboral ni administrativa con la accionante,



sin transferir los recursos necesarios para hacer frente a tal obligación, ni otorgarle participación alguna en el procedimiento respectivo, lo que se traduce en actos de subordinación que implican el grado más elevado de violación a la división de poderes y se traduce en agravio a la autonomía financiera y de gestión presupuestaria, que genera perjuicio y entorpecimiento en las obligaciones y las funciones que le corresponden realizar.

16. La actora agrega que, como hecho notorio, el Congreso Local no aprobó el paquete económico para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, por lo que no recibió mayores recursos a los que fueron asignados en el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.

17. **Presentación de la demanda.** Uriel Carmona Gándara, en su carácter de fiscal general del Estado de Morelos, promovió controversia constitucional mediante escrito enviado vía MINTER el treinta y uno de agosto de dos mil veintidós, en la que señaló como **acto impugnado**, lo siguiente:

"1. Del Poder Legislativo del Estado de Morelos se reclama:

"1.1 El decreto número trescientos dieciséis, por el que se concede pensión por jubilación a ... (en adelante decreto 316), publicado el 06 de julio de 2022 en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 6090.

"Decreto por el que el Congreso del Estado de Morelos inconstitucional y unilateralmente le impone una carga económica a la Fiscalía General del Estado de Morelos que no le corresponde, en tanto que ... nunca sostuvo una relación laboral o administrativa con este ente actor, en la inteligencia de que no fue transferida a la nómina de trabajadores de esta institución de procuración de justicia en el acta entrega recepción de 29 de marzo de 2019, celebrada con el Poder Ejecutivo estatal motivo de la reforma constitucional de 15 de febrero de 2018, mediante la cual la Fiscalía General del Estado de Morelos se erigió como un órgano constitucional autónomo.

"Además de que dicho acto se emitió sin a la par haber transferido a esta Fiscalía General los recursos económicos necesarios para hacer frente a la obli-



gación inconstitucionalmente impuesta; **violentando con ello su autonomía financiera** y, por lo tanto, el principio de división de poderes, como quedará demostrado en el capítulo de conceptos de invalidez respectivo.

"2. Del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos se reclama:

"2.2. La sanción, promulgación y publicación del decreto 316, el 06 de julio de 2022 en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 6090, por conducto de los servidores públicos con facultades al efecto, esto es, Gobernador del Estado –sanción y promulgación– y Secretario de Gobierno –publicación–.

"3. Los efectos y consecuencias que de dicho acto se deriven en agravio de este organismo constitucional autónomo, violentando el principio de división de poderes y el orden constitucional establecido."

18. **Conceptos de invalidez.** En contra de **los actos impugnados**, la Fiscalía actora formula el único concepto de invalidez que enseguida se sintetiza:

19. Aduce que el decreto impugnado le causa afectación grave porque el Congreso Local ordenó el pago de pensión por jubilación sin haber transferido los recursos económicos suficientes para cumplir con dicha obligación, lo cual vulnera su autonomía e independencia presupuestaria, ya que constituye una forma de subordinación frente al Poder demandado y, por tanto, en la gestión de recursos con la que cuenta, lo que pone de manifiesto la transgresión al principio de división de poderes.

20. La actora agrega que la trabajadora pensionada no sostuvo una relación laboral o administrativa con ella, pues no fue transferida a la nómina de trabajadores de dicha institución al momento de celebrarse el acta de entrega recepción de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, acto mediante el cual se materializó de facto la reforma al artículo 79-A de la Constitución Política del Estado de Morelos publicada el quince de febrero de dos mil dieciocho, mediante el cual se le dotó de autonomía constitucional.

21. Esto porque, a decir de la accionante, el Congreso Local refirió que la trabajadora pensionada presentó su renuncia voluntaria el treinta y uno de oc-



tubre de dos mil dieciocho, esto es, cinco meses antes de la celebración del acta de entrega recepción citada.

22. La Fiscalía actora señala que tal consideración del Poder Legislativo Local le causa agravio porque éste cuenta con evidencia suficiente en el expediente 0005/18, para reconocer que el Poder Ejecutivo demandado fungió como último patrón de la pensionada, sin que ella fuera transferida a la nómina de trabajadores de la accionante, ya que en las constancias relacionadas en el decreto impugnado consta que la trabajadora renunció previo a la celebración del acta recepción referida, por lo que la Fiscalía no cuenta con dato de localización alguno de dicha pensionada.

23. La actora alega que el Congreso Estatal no le dio participación alguna para la emisión del decreto impugnado lo que implica un acto unilateral, pues el Poder demandado referido pasó por alto que ella tiene la facultad de disponer de sus propios recursos al tratarse de un organismo dotado de autonomía constitucional, situación que interfiere preponderantemente en la capacidad de gasto y toma de decisiones financieras, máxime que no pudo haberse proyectado el pago de la pensión respectiva, ya que la pensionada no sostuvo relación laboral o administrativa alguna con la actora; incluso, solicitó al Poder Legislativo Local su intervención en varias ocasiones, sin que esto hubiera ocurrido.

24. Ello, continúa la actora, porque el Ejecutivo Local es quien ha expedido las constancias de servicio y cartas de certificación de salarios a través de su Dirección General de Recursos Humanos, como sucedió en el caso, así como de los trabajadores que causaron baja hasta antes del veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, lo que provoca un impacto en el presupuesto de la accionante al no existir forma de que en el presupuesto de egresos dicha institución proyecte el pago de pensiones respecto de los trabajadores que no sostienen relación laboral o administrativa alguna y que impacta en perjuicio de la autonomía financiera de la Fiscalía.

25. Además, señala que el Congreso Local ha sido omiso en otorgarle aumento presupuestario, incluso a petición de ella, lo que genera una limitación económica para cumplir con la obligación de pago que impone el Poder Legislativo Estatal en el decreto impugnado.



26. La Fiscalía actora manifiesta que este Alto Tribunal debe declarar la invalidez del decreto impugnado, para que el Poder Legislativo del Estado de Morelos emita un nuevo decreto en el que se determine debidamente el ente público al que le corresponde cubrir el pago de la pensión otorgada a la trabajadora jubilada o, en caso de que esta Suprema Corte determine que la obligación corresponde a la accionante, ordenar al Congreso Local le transfiera los recursos necesarios a través de una ampliación presupuestal para hacer frente a la obligación impuesta unilateralmente por el Poder demandado.

27. Finalmente, alega que los actos realizados por el Poder Ejecutivo Estatal que guardan relación con la sanción, promulgación y publicación del decreto impugnado causan también afectación en su esfera de competencia, porque previo a la ejecución de los actos impugnados, aquél sí tuvo conocimiento previo del sentido del decreto emitido por el Congreso Local pues, en términos de lo dispuesto por el artículo 47 de la Constitución del Estado de Morelos, los proyectos de decreto le son enviados para, en su caso, la emisión de observaciones, conocido como derecho de veto, por lo que dicho Poder pudo advertir que el Legislativo Local impuso a la actora una carga económica que no le correspondió, sino al Poder Ejecutivo Estatal; sin embargo, respecto al decreto impugnado no se formuló observación alguna, por lo que se procedió a la promulgación y a la publicación del acto controvertido.

28. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de nueve de septiembre de dos mil veintidós, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó la formación y el registro del expediente de la controversia constitucional, al que le correspondió el número 179/2022, y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

29. Por acuerdo de catorce de octubre siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentado al promovente con la personalidad que ostenta, se reconoció como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno del Estado de Morelos.



30. **Contestaciones a la demanda.** Las autoridades demandas formularon sus respuestas en los términos siguientes.

31. **Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escrito presentado el doce de diciembre de dos mil veintidós, el Congreso del Estado de Morelos dio contestación a la demanda, en la que manifestó lo siguiente:

a. **Causas de improcedencia.** Estima que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción IX y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, ya que la Fiscalía actora carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, ante la inexistencia de un principio de agravio en la esfera de su competencia.

El Poder demandado referido aduce que ha sido criterio de este Alto Tribunal que si bien el artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Federal contemplaba la legitimación de los órganos constitucionales autónomos para promover controversias constitucionales, tal procedencia se limitaba a que se combatieran actos emitidos por otros órganos constitucionales autónomos o actos y disposiciones generales emitidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

En el caso concreto, la controversia constitucional fue promovida por la Fiscalía General del Estado de Morelos en contra de actos emitidos por los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales, por lo que conforme al criterio referido no se actualiza alguno de los supuestos de procedencia previstos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sí la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria de la materia.

b. **Conceptos de invalidez.** El Congreso Local alega que el decreto impugnado le causa perjuicio, porque constituye una forma de subordinación frente al Poder demandado; sin embargo, expidió tal acto en ejercicio de su facultad exclusiva prevista en los artículos 40, fracción II, de la Constitución Política Estatal, 54, fracción VI y 56 de la Ley del Servicio Civil Local, al contar con facultades para emitir decretos de pensión de los trabajadores al servicio del gobierno estatal.



Respecto a la trabajadora pensionada, el Poder Legislativo Estatal refiere que, contrariamente a lo alegado por la actora, la pensión concedida a dicha persona configura una relación administrativa, diversa a la laboral alegada, ya que se genera sólo a partir de que se cumplan y se acrediten los supuestos para su concesión, la cual se obtiene por parte del Congreso del Estado, mediante decreto de pensión.

En ese sentido, continúa el demandado, no es jurídicamente aceptable que para unos casos, la Fiscalía actora pretenda prevalerse de la calidad de organismo público autónomo desde el momento en que cobró vigencia la reforma constitucional para ese fin, la cual fue a partir de la declaratoria formulada para tal efecto y, para otras, pretender supeditar los efectos y las consecuencias de su calidad y naturaleza autónoma a una mera formalidad administrativa, como sería el acta de entrega recepción de los recursos financieros, humanos y materiales de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, sin que su existencia esté sustentada en el régimen transitorio de la reforma constitucional de dos mil dieciocho, en la que se configuró como organismo público autónomo.

El Poder demandado manifiesta que el pago de la pensión corresponde a la Fiscalía General del Estado de Morelos, en su calidad de órgano constitucional autónomo, por haberse realizado la prestación del último cargo, la solicitud correspondiente y la emisión del decreto pensionario con posterioridad a la vigencia del decreto por el que se crea a la institución actora, incluso bajo la vigencia de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, publicada el once de julio de dos mil dieciocho.

Así, el Poder Legislativo refiere que el decreto impugnado fue expedido en el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor de la reforma citada en la que la Fiscalía actora adquirió autonomía y, por tanto, personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que implica que a dicha institución se le transfirieron también las cargas respectivas como son el pago de pensiones, la información de registro y control de los trabajadores. Por tanto, aquélla es quien debe hacer frente a las obligaciones de pago ordenadas en el decreto referido.



32. **Poder Ejecutivo Local.** Dicha autoridad dio contestación a la demanda mediante escrito enviado el dos de enero de dos mil veintitrés, en los que manifestó lo siguiente:

a. Los actos emitidos por el gobernador del Estado de Morelos y el secretario de Gobierno consistentes en la promulgación y la publicación del decreto impugnado se encuentran apegados al orden constitucional, ya que esos actos no invaden el ámbito de facultades constitucionales determinadas a favor de la parte actora por estar sustentadas precisamente en los ordenamientos constitucional y local respectivos.

b. El Poder demandado refiere que la relación entre la Fiscalía del Estado de Morelos con sus trabajadores nació desde la fecha en que dicha institución se constituyó como un ente autónomo y no a cuestiones diversas como fue la obtención del registro patronal y la suscripción del convenio con la institución de seguridad social correspondiente, pues la relación burocrática-laboral se da con la presentación de un trabajo personal subordinado a cambio del pago del salario; en ese sentido, la fecha a partir de la cual la actora regularizó su situación patronal con respecto a la seguridad social que debe asegurar a sus trabajadores es atribuible a ella

Sin que ello implique, continúa, la limitación de la temporalidad de sus obligaciones con sus trabajadores, en todo caso, lo único que pudiera generarse sería el incumplimiento al otorgamiento de una prestación de seguridad social y que, en calidad de patrón, incurriera en violaciones a los artículos 123, fracción XI, de la Constitución Federal y 4 de la Ley de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

c. La autoridad demandada aduce que la pensión configura una relación administrativa, que es distinta a la sostenida, cuando la pensionada como médica legista adscrita a la Coordinación Central de Servicios Periciales de la Fiscalía General del Estado de Morelos prestaba sus servicios en activo, pues se genera sólo a partir de que se cumplen y se acreditan los presupuestos para su concesión y se obtiene por parte del Congreso Local, conforme a lo dispuesto en los artículos 54, fracción VII y 56 de la Ley del Servicio Civil.



d. Manifiesta que la solicitud de pensión fue planteada por la interesada el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho y aprobada mediante el decreto impugnado, para lo cual el Congreso Local tomó como base para el otorgamiento de dicha pensión el último cargo que fue el de médica legista adscrita a la Coordinación Central de Servicios Periciales de la Fiscalía General del Estado, del que causó baja por renuncia voluntaria el treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, fechas que ponen de manifiesto que el procedimiento se desarrolló cuando la actora ya contaba con autonomía, pues mediante decreto publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho se crea la Fiscalía General del Estado de Morelos y se le dota de autonomía constitucional, personalidad y patrimonio propios, por tanto, es evidente que se le transmitieron no sólo los derechos inherentes al patrimonio de dicha institución, sino también las obligaciones correspondientes, como las prestaciones de seguridad social que se generaron en lo subsecuente, lo que evidencia que la carga de pago de pensiones sí le compete a la actora.

e. Alega que no es jurídicamente aceptable que para unos casos, la Fiscalía actora pretenda prevalerse de la calidad de organismo público autónomo desde el momento en que cobró vigencia la reforma constitucional para ese fin, la cual fue a partir de la declaratoria formulada para tal efecto y, para otras, pretender supeditar los efectos y las consecuencias de su calidad y naturaleza autónoma a una mera formalidad administrativa, como sería el acta de entrega recepción de los recursos financieros, humanos y materiales de veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, sin que su existencia esté sustentada en el régimen transitorio de la reforma constitucional de dos mil dieciocho, en la que se configuró como organismo público autónomo.

33. Secretario de Gobierno del Estado de Morelos. Mediante escrito presentado el diez de enero de dos mil veintitrés, esta autoridad dio respuesta a la demanda, en la que expuso lo siguiente:

a. Si bien la actora reclama la invalidez del decreto impugnado, aquélla deja de formular conceptos de invalidez en los que se combata tal disposición por vicios respecto del acto de publicación que se le atribuye, por lo que se llamó a la controversia constitucional para que la actora cumpliera con el requisito formal de tener por demandados a los órganos que expidan, promulguen o



publiquen el decreto referido para la adecuada tramitación y resolución del asunto.

b. Aduce que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos cuenta con las facultades para publicar y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones federales, además para promulgar y hacer cumplir las leyes y decretos del Congreso del Estado, para lo cual se debe refrendar por el secretario de Gobierno local mediante el decreto respectivo, por lo que sostiene la constitucionalidad de esos actos que son competencia exclusiva de dicha autoridad en ejercicio de sus atribuciones, por ello el acto que se le atribuye no transgrede las disposiciones constitucionales y legales. Consecuentemente es improcedente la demanda presentada en su contra.

34. Opiniones de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. La Fiscalía General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no formularon ninguna manifestación.

35. Cierre de instrucción. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, el veintitrés de marzo de dos mil veintitrés se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, en la que el Ministro instructor proveyó lo conducente sobre las pruebas aportadas por las partes, abrió el periodo de alegatos, la parte actora formuló alegatos y puso el expediente en estado de resolución.

36. Radicación en Sala. En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente, el asunto quedó radicado en la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

I. Competencia

37. 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 k), de la Constitución Federal; 10, fracción I y 11, fracciones VI y VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los puntos segundo, fracción I y tercero del Acuerdo General 1/2023 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de



Justicia, ya que se plantea un conflicto entre la Fiscalía actora (órgano constitucional autónomo local) y varias autoridades del Estado de Morelos, y por resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno, toda vez que no se impugna ninguna norma de carácter general.

II. PRECISIÓN DE LA LITIS

38. Es requisito indispensable fijar de manera breve y precisa las normas generales, actos u omisiones que sean materia de la controversia constitucional, conforme a lo dispuesto en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.¹

39. En su demanda, la Fiscalía General del Estado de Morelos impugna el Decreto 316 publicado el seis de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, así como sus efectos y consecuencias, porque afirma que el Poder Legislativo concedió una pensión por jubilación a Verónica Gomar Paredes con cargo al erario de la propia Fiscalía; no obstante, esta Primera Sala advierte que la materia de la impugnación se circunscribe a una porción del artículo 2, porque prevé el tema que le afecta a la parte actora relativo al pago de pensiones con cargo a su presupuesto, como se ve de lo subrayado a continuación:

"DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS DIECISÉIS POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN A VERÓNICA GOMAR PAREDES, EN CUMPLIMIENTO A LA EJECUTORIA DE AMPARO DICTADA POR EL JUZGADO SEXTO DE DISTRITO EN EL ESTADO DE MORELOS, DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO NÚMERO 1553/2021.

"Artículo 1. Se concede pensión por Jubilación a Verónica Gomar Paredes, quien ha prestado sus servicios en el Poder Ejecutivo del Estado de More-

¹ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



los, desempeñando como último cargo el de: médico legista, adscrita a la Coordinación Central de Servicios Periciales de la Fiscalía General del Estado.

"Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse al 65 % de la última remuneración de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la sujeto de la ley se separe de sus funciones y será cubierta por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14, y 16, fracción II, inciso h), de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.

"Artículo 3. La pensión concedida deberá incrementarse de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general vigente, atento a lo dispuesto por el segundo párrafo del artículo 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, de aplicación supletoria en términos de lo señalado por el numeral décimo primero transitorio de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública, integrándose por el salario, las prestaciones, las asignaciones y la compensación de fin de año o aguinaldo, de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley antes citada.

"ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO. Remítase el presente al titular del Poder Ejecutivo del Estado, para los efectos que indican los artículos 44 y 70, fracción XVII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"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.

"TERCERO. Se instruye a la Dirección Jurídica de este Congreso, a fin de que notifique personalmente a la ciudadana Verónica Gomar Paredes, el resultado de esta determinación, en el domicilio que tenga registrado y al Juzgado



Sexto de Distrito en el Estado de Morelos, vía oficio, en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada dentro del juicio de amparo número 1553/2021.

"Recinto Legislativo, sesión ordinaria de pleno de fecha primero de junio del dos mil veintidós.

"Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos. Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Mirna Zavala Zúñiga, secretaria. Dip. Alejandro Martínez Bermúdez, secretario. 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 veintinueve días del mes de junio del dos mil veintidós.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN'
"GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE
Y SOBERANO DE MORELOS
"CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO
"SECRETARIO DE GOBIERNO
"SAMUEL SOTELO SALGADO. RÚBRICAS."(sic)

40. Por tanto, se tiene como efectivamente impugnada la porción normativa del artículo 2 del Decreto 316, que a la letra dice: "... *será cubierta por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14, y 16, fracción II, inciso h), de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública.*"

III. OPORTUNIDAD

41. Conforme al artículo 21, fracción I, en relación con el artículo 3o. de la ley reglamentaria en la materia,² el plazo para la presentación de la demanda de

² "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:



controversia constitucional en contra de actos es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al que surta efectos su notificación, se haya tenido conocimiento de ellos o su ejecución o el actor se haya ostentado como sabedor de los mismos.

42. El Decreto 316 fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el seis de julio de dos mil veintidós, el cual tiene naturaleza de acto, en tanto que crea una situación jurídica particular y concreta consistente en la determinación del Poder Legislativo Local mediante la cual concede pensión por jubilación a una trabajadora con cargo al erario de la parte actora.

43. La Fiscalía actora manifiesta haber conocido del decreto impugnado el seis de julio de dos mil veintidós, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial de la entidad federativa, por lo que el plazo transcurrió del ocho de julio a uno de septiembre de dos mil veintidós.³

44. Consecuentemente, toda vez que la demanda de controversia constitucional fue enviada vía MINTER el treinta y uno de julio de dos mil veintidós y recibida el uno de septiembre siguiente es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

"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; ..."

"Artículo 3o. 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."

³ Se descuenta del cómputo los sábados y domingos y del dieciocho al veintinueve de julio de dos mil veintidós, conforme a los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y los incisos a), b) y f) del acuerdo primero del Acuerdo Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

45. El carácter de parte actora lo tiene el Poder que promueve la controversia constitucional, quien deberá comparecer al juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarla, conforme a lo dispuesto en los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.⁴

46. Por su parte, los artículos 22, fracción XXI, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos⁵ y 24, párrafo primero, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de dicha entidad federativa⁶ prevén que el fiscal general tiene la facultad de representar a la Fiscalía, así como el trámite, el ejercicio y la resolución de los asuntos de su competencia.

47. En el caso, la demanda fue presentada por Uriel Carmona Gándara, fiscal general del Estado de Morelos, calidad que acredita con copia certificada del oficio sin número de quince de febrero de dos mil dieciocho, mediante el cual la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso de la entidad federativa, expide el nombramiento con ese cargo para el periodo del quince de febrero de dos mil dieciocho al catorce de febrero de dos mil veintisiete.

48. Por lo que quien presenta la demanda de controversia constitucional, en representación de la Fiscalía actora está facultado para tal efecto.

⁴ **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. ..."

⁵ **Artículo 22.** El Fiscal General tendrá las siguientes atribuciones: ...

XXI. Representar legalmente a la Fiscalía General ante todo tipo de autoridades Federales, Estatales y Municipales; ..."

⁶ **Artículo 24.** La representación de la Fiscalía General, así como el trámite, ejercicio y resolución de los asuntos de su competencia, corresponden al Fiscal General, quien, para la mejor atención y despacho de los mismos, podrá delegar facultades a los servidores públicos subalternos en términos del presente Reglamento, con excepción de las previstas en las fracciones I, IV, VII, XII, XVI, XVII, XXI, XXVI, XXIX y XXXV del artículo anterior y de aquellas que por disposición de la normativa deban ser ejercidas directamente por él. ..."



V. LEGITIMACIÓN PASIVA

49. Los Poderes que pronunciaron el acto tienen el carácter de partes demandadas en la controversia y deben comparecer al juicio por conducto de los funcionarios legalmente facultados para representarlas, conforme a los artículos 10, fracción II y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia.⁷

50. En este caso, desde el acuerdo de admisión de la demanda se les reconoció el carácter de demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno, todos del Estado de Morelos, porque se les atribuye, respectivamente, la emisión y la publicación del Decreto 316 impugnado.

51. **V.1. Poder Legislativo.** Dicha autoridad tiene legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

52. El artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos⁸ dispone que es facultad del presidente de la Mesa Directiva representar legalmente a ese Poder.

53. En representación del Poder demandado comparece el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva y del Congreso Local de la Quincuagésima Quinta Legislatura del Estado de Morelos, lo que acredita con el acta de sesión ordinaria de catorce de septiembre de

⁷ "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; ..."

"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."

⁸ "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; ..."



dos mil veintidós, en la que se le reconoce tal cargo por el periodo del catorce de septiembre de dos mil veintidós al treinta y uno de agosto de dos mil veintitrés. Por tanto, dicho servidor público se encuentra legitimado para comparecer en su representación.

54. V.2. Poder Ejecutivo. Conforme al artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,⁹ el gobernador publicará los decretos que el Congreso Local expida. A su vez, dicha autoridad puede ser representada por el consejero jurídico en las acciones y las controversias constitucionales previstas en el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos de lo dispuesto por los numerales 9, fracción XVI y 36, fracciones II y III de dicha ley,¹⁰ así como los artículos 2 y 10 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de dicho Estado.¹¹

⁹ **Artículo 11.** El Gobernador del Estado promulgará, publicará y ejecutará las leyes y decretos que expida el Congreso del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. Asimismo, cumplirá y ejecutará las leyes y decretos relativos al Estado que expida el Congreso de la Unión. ..."

¹⁰ **Artículo 9.** El Gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la Administración Pública Centralizada, de las siguientes Dependencias: ...

"XVI. La Consejería Jurídica."

Artículo 36. A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: ...

"II. Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"III. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo en todos los juicios o negocios en que intervenga como parte, o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico; ..."

¹¹ **Artículo 2.** La Consejería Jurídica es la Dependencia de la Administración Pública Estatal que, en términos del artículo 74, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, tiene a su cargo la función de representar y constituirse en asesor jurídico del Gobernador en todos los actos en que éste sea parte, así como el despacho de los asuntos que le encomienda la citada Ley Orgánica y demás disposiciones jurídicas aplicables."

Artículo 10. Para el despacho de los asuntos establecidos en la Ley, el Consejero tendrá las siguientes atribuciones: ...

"XXI. Representar al Gobernador, 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; ..."



55. Dulce Marlene Reynoso Santibáñez comparece en su carácter de consejera jurídica del Ejecutivo del Estado de Morelos, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento publicado el cuatro de mayo de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa. Por tanto, se estima que el Poder Ejecutivo cuenta con la legitimación pasiva para comparecer al presente juicio.

56. **V.3. Secretario de Gobierno.** Por lo que se refiere al secretario de Gobierno, éste forma parte de la administración pública estatal, quien se encarga de refrendar y publicar los decretos emitidos por el Congreso Local, en términos de lo previsto en los artículos 9, fracción II y 22, fracciones XXVI y XXVIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública estatal¹² y 9, fracciones XXVI y XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.¹³

57. Samuel Sotelo Salgado comparece a la presente controversia constitucional como secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acredita ese carácter con la copia certificada de su nombramiento, publicado el cuatro de mayo de dos mil veintidós en el medio oficial local, por lo que se considera que cuenta con la legitimación pasiva en el presente asunto.

¹² **Artículo 9.** El Gobernador del Estado se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, que comprenden el estudio, planeación y despacho de los asuntos de la Administración Pública Centralizada, de las siguientes Dependencias: ...

"II. La Secretaría de Gobierno; ..."

Artículo 22. A la Secretaría de Gobierno le corresponde ejercer, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución, las siguientes: ...

"XXVI. Coordinar y dar seguimiento mediante un sistema de control de las iniciativas de Leyes o Decretos que se remitan al Congreso del Estado y las que éste devuelva para su publicación, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos; ...

"XXVIII. Dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'; ..."

¹³ **Artículo 9.** El Secretario tiene, además de las atribuciones que le confiere la normativa aplicable, las que a continuación se señalan: ...

"XXVI. Coordinar y dar seguimiento mediante un sistema de control de las iniciativas de Leyes o Decretos que se remitan al Congreso del Estado y las que éste devuelva para su publicación, así como refrendar y publicar las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que deban regir en el Estado de Morelos; ...

"XXVIII. Dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'; ..."



VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

58. Lo referente a la procedencia de la controversia constitucional es de estudio preferente, por lo que es necesario examinar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas.

59. **VI.1. Interés legítimo.** El Poder Legislativo aduce que la Fiscalía General del Estado de Morelos carece de interés legítimo al no ubicarse en algún supuesto previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria de la materia.

60. Tal causa de improcedencia es **infundada**, porque el artículo 105 de la Constitución Federal sí prevé un supuesto que legitima a la Fiscalía actora a promover la presente controversia constitucional.

61. Tal precepto constitucional fue reformado mediante decreto publicado el once de marzo de dos mil veintiuno.

62. Antes de la reforma citada, dicho artículo preveía únicamente el supuesto en el que la Suprema Corte de Justicia conocería de las controversias constitucionales cuando se suscitara entre: *"I). Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."*

63. Tal supuesto daba a entender que los órganos constitucionales autónomos "federales", por los entes públicos con quienes podrían verse afectados en su esfera de competencia, esto es, el Poder Ejecutivo de la Unión y el Congreso de la Unión, que limitaba a tales órganos "locales" el poder impugnar la posible afectación a sus esferas de competencia por las demás instituciones públicas, tanto locales como federales.

64. En la exposición de motivos de dicha reforma consta lo siguiente:



"Con el fin de dar claridad constitucional en cuanto a las controversias constitucionales de los órganos autónomos de los distintos órdenes de gobierno, se propone establecer en párrafos diferenciados del artículo 105 constitucional, lo concerniente a los órganos autónomos federales y a los correlativos de las entidades federativas.

"Así, se contempla expresamente la posibilidad de que los órganos constitucionales autónomos de las entidades federativas puedan promover controversias constitucionales pues muchos de ellos tienen una esfera de atribuciones precisada en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que debe ser protegida a través de este medio de control constitucional. ..."

65. Esto es, la intención tanto del Ejecutivo Federal como del Congreso de la Unión fue dar certeza a los órganos constitucionales autónomos locales para que impugnen actos de otros poderes públicos locales, ya que la participación de esos organismos es muy activa en el funcionamiento y en la vida pública de la entidad federativa a la que pertenezca y, como parte integrante de aquélla, están sujetos a que puedan verse afectados en la esfera de sus competencias por las decisiones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales.

66. En ese sentido, el artículo 105 constitucional dispone actualmente, en lo que interesa, lo siguiente:

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

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y ..."



67. Sobre esas bases, opuestamente a lo manifestado por el Congreso Local, el artículo 105, fracción I, inciso k), constitucional sí prevé el supuesto en el que un órgano constitucional autónomo (como la Fiscalía actora) está facultado para promover la controversia constitucional, cuando considera se ve afectado en su esfera de competencia.

68. Ahora bien, el mismo Poder demandado manifiesta que para estimar que la Fiscalía actora tiene interés legítimo debe existir un principio de agravio en la esfera de su competencia con lo decidido en el decreto impugnado.

69. Sin embargo, el determinar si la expedición del Decreto 316 genera o no una afectación a la Fiscalía General de Morelos es una cuestión que sólo puede dilucidarse mediante un examen del fondo del asunto.¹⁴

70. De ahí que la causa de improcedencia alegada sea **infundada**.

71. **VI.2. Publicación.** El secretario de Gobierno del Estado de Morelos señala que es improcedente esta controversia, porque la Fiscalía General Local no formuló conceptos de invalidez contra el acto de publicación que a él compete.

72. Esta causal es **infundada**, porque dicha autoridad forma parte del proceso de creación del decreto impugnado, por lo que tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de su actuación es susceptible de analizarse en este medio de control constitucional conforme a lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.¹⁵

73. Al no haber otra causa de improcedencia hecha valer por las partes, ni que esta Primera Sala advierta otras de oficio en cumplimiento de la obligación

¹⁴ Tesis P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710 y registro digital: 193266.

¹⁵ Ver nota a pie número 7.



prevista en el artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁶ lo procedente es dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por la Fiscalía actora.

VII. ESTUDIO DE FONDO

74. La Fiscalía General del Estado de Morelos demanda la invalidez de la porción normativa del artículo 2 del Decreto 316, fundamentalmente porque:

a. Por un lado, el Poder Legislativo del Estado otorgó una pensión por jubilación a una persona con quien no ha tenido una relación laboral directa, por lo que a quien le corresponde cubrir tal pensión es al Ejecutivo Local al haber sido la institución con la que la pensionada tuvo el último puesto laboral.

b. Por otro, en caso de que la actora sea quien deba realizar el pago de la pensión decretada, el Poder Legislativo Local determina indebidamente que debe ser con cargo a su presupuesto y sin transferirle los recursos necesarios para cubrir con esa carga económica.

75. Es **infundado** el concepto de invalidez en el que la Fiscalía actora aduce que no le corresponde cubrir la pensión por jubilación, ya que la trabajadora no forma parte de su planta laboral, sino del Ejecutivo Local, pues no basta con tomar en cuenta cuándo fue creada como órgano constitucional autónomo, es decir, a partir de la fecha de publicación en el Periódico Oficial, el quince de febrero de dos mil dieciocho, sino desde el momento en que se celebró el acta de entrega recepción de los recursos financieros, económicos, materiales y humanos.

76. Tal calificativa es porque desde que se hace pública la creación de una institución, a través de la publicación del decreto que lo contiene en el Periódico Oficial Local, aquélla nace a la vida jurídica con todas las consecuencias que ello implica, tal como dispone el Decreto 2589 (Dos Mil Quinientos Ochenta y

¹⁶ "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



Nueve), publicado el quince de febrero de dos mil dieciocho en el Periódico "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, mediante el cual se crea la Fiscalía General de dicha entidad federativa como órgano constitucional autónomo, en términos de lo previsto en la disposición transitoria segunda¹⁷ que dispone que el decreto referido iniciará su vigencia a partir de la declaratoria emitida por el Congreso Local, por lo que las reformas forman parte integral de la Constitución del Estado de Morelos desde el momento en que se haga la declaratoria una vez aprobado tal documento por el Poder Reformador Local (disposición transitoria primera),¹⁸ como fue la realizada al artículo 79-A de la Constitución Local, mediante la cual se crea a la Fiscalía General del Estado de Morelos como órgano constitucional autónomo.

77. Incluso, conforme a la nueva Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos,¹⁹ derivada de la creación de dicho organismo público, en la disposición transitoria novena prevé que no se afectaría la situación administrativa o laboral del personal que presta sus servicios a aquella.²⁰

78. Sobre esas bases, queda de manifiesto que todo lo concerniente a la relación laboral del personal adscrito a la Fiscalía General Local antes de tener el carácter de organismo constitucional autónomo sería transferido a ese nuevo ente público y ello tendría como consecuencia lo concerniente a las pensiones que prevé la ley, por ejemplo, jubilación, cesantía por edad avanzada, etcétera,

¹⁷ "SEGUNDA. Aprobado por el Constituyente Permanente, el presente Decreto iniciará su vigencia a partir de la Declaratoria emitida por la LIII Legislatura del Congreso del Estado, en consecuencia, las reformas forman parte integral de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos desde el momento en que se haga la Declaratoria a que se refiere la disposición precedente, en términos de lo dispuesto por el artículo 147, fracción II, de la propia Constitución."

¹⁸ "PRIMERA. Aprobado el presente Decreto por el Poder Reformador Local y hecha la declaratoria correspondiente se remitirá al Gobernador Constitucional del Estado para que se publique en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión del Gobierno del Estado de Morelos, como se dispone en los artículos 44 y 70, fracción XVII, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos."

¹⁹ Publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de julio de dos mil dieciocho.

²⁰ "NOVENA. En todo caso no se afectará la situación administrativa o laboral del personal que presta sus servicios en las Fiscalías General y Especializada en Combate a la Corrupción."



a partir de su creación y no cuando se hubiera realizado la transferencia de los recursos materiales, económicos, financieros, humanos a través del acta de entrega recepción, pues ello implica sólo un trámite administrativo.

79. En el caso concreto, conforme a las constancias de autos, consta lo siguiente:

A. El quince de febrero de dos mil dieciocho, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", la reforma al artículo 79-A de la Constitución Morelense, por el que se erigió a la Fiscalía General del Estado de Morelos como un órgano constitucional autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios.

B. El veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, Verónica Gomar Paredes solicitó por escrito al Congreso del Estado de Morelos le fuera otorgada pensión por jubilación, conforme a lo previsto en el artículo 16, fracción II, inciso h), de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública, para lo cual acompañó los documentos consistentes en: acta de nacimiento, hoja de servicios y carta de certificación de remuneración, estas dos últimas expedidas por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

C. El Poder Legislativo Local emitió el Decreto 316 (Trescientos Dieciséis) impugnado por el que concedió pensión por jubilación a la trabajadora referida, publicado el seis de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, al estimar que derivado de la documentación presentada por la pensionada a dicho órgano legislativo, se comprobó fehacientemente la antigüedad de Verónica Gomar Paredes, al haber acreditado que laboró veintiún años y seis meses de servicio efectivo de trabajo ininterrumpido, cuyo último cargo fue de médica legista, adscrita a la Coordinación Central de Servicios Periciales de la otrora Fiscalía General del Estado, el cual desempeñó del uno de octubre de dos mil diecisiete al treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho, fecha en que causó baja por renuncia.

80. En lo relatado, consta que desde que dicha institución surgió a la vida jurídica, esto es, el quince de febrero de dos mil dieciocho, ella asumió la res-



ponsabilidad de todos los trabajadores que laboraban para la anterior Fiscalía Local, como fue Verónica Gomar Paredes aún en activo, quien presentó la solicitud de pensión al Poder demandado citado (el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho) cuando ya estaba en funciones.

81. Lo que implica que la pensionada formaba parte de la institución actora, al margen que hasta el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve se hiciera formalmente la entrega de los recursos humanos a aquélla, pues se insiste, ya estaba en funciones desde que se decretó su creación.

82. Por tanto, no asiste razón a la Fiscalía actora al sostener que la pensionada nunca tuvo una relación laboral o administrativa con ella, al no haber sido transferida a su nómina de trabajadores en el acta de entrega recepción referida celebrada con el Poder Ejecutivo Estatal con motivo de la reforma constitucional, pues la Fiscalía General del Estado de Morelos se erigió como un órgano constitucional autónomo por lo que, como quedó evidenciado, cuando la trabajadora inició el trámite de la pensión solicitada al Congreso Local aún estaba en activo y la accionante ya en funciones, por lo que si al momento de la celebración del acta de entrega recepción dicha persona no apareció en la nómina fue porque ya estaba en trámite su jubilación.

83. Sin embargo, resulta **fundado** el concepto de invalidez en el que la accionante alega que el Congreso Local determinó indebidamente que el pago de la pensión por jubilación debe ser con cargo a su presupuesto y sin transferirle los recursos necesarios para cubrir esa carga económica.

84. La porción impugnada efectivamente es la siguiente:

"DECRETO NÚMERO TRESCIENTOS DIECISÉIS ...

"Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse al 65 % de la última remuneración de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la sujeto de la ley se separe de sus funciones y será cubierta por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presu-



puestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14, y 16, fracción II, inciso h), de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública. ..."

85. Esta Primera Sala considera que asiste razón a la actora, ya que el artículo 2 del Decreto 316 vulnera la autonomía en la gestión de los recursos y el principio de división de poderes,²¹ porque el Congreso del Estado de Morelos determinó de manera unilateral el pago de una pensión con cargo al presupuesto de la Fiscalía General del Estado de Morelos, tal como se verá a continuación.

86. A. Parámetro de regularidad constitucional. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial respecto del principio de división de poderes, mediante la cual ha precisado que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos, con la finalidad de evitar la preponderancia de un Poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental, en términos de la jurisprudencia P./J. 52/2005.²²

²¹ Esta Primera Sala ha seguido las consideraciones de la controversia constitucional 35/2000, resuelta por el Tribunal Pleno en la sesión de veintidós de junio de dos mil cuatro, en específico en el considerando octavo, pp. 28-46. Todas las tesis jurisprudenciales que se citan a continuación derivaron de ese mismo asunto, salvo expresión en contrario.

²² Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada 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



87. A partir de lo anterior y frente a la creación y reconocimiento de la autonomía que la propia Constitución Federal ha otorgado a los organismos constitucionales autónomos, esta Suprema Corte ha reconocido que, a partir de una teoría del principio de división de poderes, el poder público no sólo reside exhaustivamente en los tres Poderes a los que tradicionalmente se han atribuido las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial, que sin perder su esencia, han dejado a otros organismos constitucionales autónomos el ejercicio de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

88. De esta forma, además de diversificar y especializar el ejercicio de funciones medulares del Estado, la introducción constitucional de estos órganos debe atender funciones primarias u originarias que implica necesariamente el mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación y al mismo tiempo contar con autonomía e independencia funcional y financiera.

89. Por ello, a partir de una interpretación evolutiva del principio de división de poderes reconocida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el análisis de la constitucionalidad de normas u actos por violaciones a este principio debe partir de las normas constitucionales previstas para garantizar la autonomía y la independencia de estos organismos frente a los distintos órganos del poder público.²³

de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías."

Localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954 y registro digital: 177980.

²³ Así lo determinó el Tribunal Pleno en la jurisprudencia de rubro y texto siguientes: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan



90. En el caso de la Fiscalía General del Estado de Morelos realiza actividades de procuración de justicia, como es la persecución de los delitos como una de las necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad, lo cual debe realizarlo con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos, en términos de lo previsto en el artículo 116, fracción IX, constitucional,²⁴ para justificar el principio de división de poderes.

91. Además, dicho principio encuentra sustento en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Morelos,²⁵ al determinar que la autonomía constitucional de dicho órgano se cumple con **la autonomía financiera**, ya que contará con un presupuesto que no podrá ser menor en términos reales, al que le haya correspondido en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado del año inmediato anterior; la independencia en su estructura orgánica y la determinación de niveles, categorías y salarios, así como con la facultad reglamentaria.

una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad."

Tesis de jurisprudencia P./J. 20/2007 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1647, registro digital: 172456 del Tomo XXV (mayo de 2007) del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

²⁴ "Artículo 116. ...

"IX. Las Constituciones de los Estados garantizarán que las funciones de procuración de justicia se realicen con base en los principios de autonomía, eficiencia, imparcialidad, legalidad, objetividad, profesionalismo, responsabilidad y respeto a los derechos humanos."

²⁵ "Artículo 3. La Fiscalía General es un órgano constitucional autónomo cuya función primordial es la persecución de los delitos como una de las necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general; su autonomía constitucional consiste en lo siguiente:

"I. Autonomía Financiera, por la que contará con un presupuesto que no podrá ser menor en términos reales, al que le haya correspondido en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado del año



92. **B. Análisis del caso.** En este caso, mediante el Decreto 316 impugnado, el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por jubilación en beneficio de Verónica Gomar Paredes, por concepto de jubilación y se precisó en el artículo 2 que el pago se haría por la Fiscalía General Local "*con cargo a la partida destinada para pensiones*".

93. De esa manera, la Legislatura Local subordinó en los hechos a la Fiscalía actora, porque determina *motu proprio* el destino de una parte del presupuesto de la rama respectiva sin permitir un curso de acción distinto al prescrito, al disponer de recursos ajenos para el pago de una pensión de una trabajadora que laboró para dicha institución.

94. Con ello, el Congreso lesionó el principio de autonomía en la gestión de los recursos y la independencia de la Fiscalía General Local, al vulnerar el principio fundamental de división de poderes, ya que conforme al artículo 116 constitucional, sólo el órgano constitucional autónomo debe administrar, manejar y aplicar su propio presupuesto.²⁶

inmediato anterior, de conformidad con lo establecido en el artículo 79-A de la Constitución Local. Del equivalente total que resulte, corresponde el cinco por ciento a la Fiscalía Anticorrupción;

"II. Independencia en su estructura orgánica y la determinación de niveles, categorías y salarios, conforme al tabulador que para tal efecto se publique en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', y

"III. Facultad reglamentaria, la cual debe ser entendida como la posibilidad que le ha sido otorgada para expedir sus propias disposiciones normativas, con el propósito de regular las acciones que desarrolla en el ámbito de su competencia, delimitar las atribuciones que ejerce y regir su actuación, bajo las políticas permanentes de especialización técnica, profesionalización y rendición de cuentas, debiendo respetar en todo momento la Constitución Federal, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano sea parte, los Códigos y Leyes Nacionales, Generales y Federales que rijan su actuar procesal, la Constitución Local y, en general, toda disposición jurídica aplicable."

²⁶ Tesis P./J. 81/2004, de rubro y texto: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS. El principio de división de poderes, con especial referencia a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, se viola cuando se incurre en las siguientes conductas: a) que en cumplimiento de una norma jurídica o voluntariamente se actualice una actuación antijurídica imputable a alguno de los Poderes Legislativo o Ejecutivo; b) que dicha conducta implique la intromisión de uno de esos poderes en la esfera de competencia del Poder Judicial, o bien, que uno de aquéllos realice actos que coloquen a éste en un estado de dependencia o de subordinación con respecto a él; y c) que la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre el nombramiento, promoción o indebida remoción de los miembros del Poder Judicial; la inmutabilidad salarial; la carrera judicial o la autonomía en la gestión presupuestal.". Aplicada por analogía.



95. Cabe señalar que esta Suprema Corte analizó el sistema de pensiones del Estado de Morelos en las controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008, en las que se sostuvo que el hecho de que el Congreso Local fuera 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.²⁷

96. Si bien tales precedentes no son directamente aplicables al presente asunto, pues los actores fueron Municipios cuya hacienda pública está protegida directamente por el artículo 115 constitucional, resultan ilustrativos porque en ellos se advierte la intromisión del Poder Legislativo en el manejo del destino de los recursos pertenecientes a otros órganos de gobierno con la emisión de los decretos que conceden algún tipo de prestación de seguridad social, sin oportunidad de darle participación alguna.

97. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa una violación al principio de división de poderes, ya que vulnera la independencia de la Fiscalía General del Estado de Morelos y, por tanto, su autonomía en la gestión de recursos, ya que el Congreso Local concedió una pensión por jubilación a una persona que tuvo una relación laboral con la Fiscalía actora, aunado a que ordenó su pago sin otorgar participación alguna a esa institución sobre el que ejerció, de facto, una acción de subordinación.

98. Es relevante dejar claro que la Fiscalía General del Estado de Morelos es la única facultada para administrar, manejar y aplicar el presupuesto que le es asignado, de conformidad con sus funciones y objetivos institucionales. Por ese motivo, el hecho de que cualquier otro poder público pretenda tener injerencia

Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1187 y registro digital: 180538.

²⁷ Las controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008 se resolvieron el veinticuatro de enero de dos mil ocho y ocho de noviembre de dos mil diez, respectivamente. Las controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008 se resolvieron el ocho de noviembre de dos mil diez, por el Tribunal Pleno y por mayoría de ocho votos.



en ello representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

99. Además, conforme a las controversias constitucionales citadas, este Alto Tribunal concluyó que en términos de la fracción VI del artículo 116 constitucional,²⁸ los Congresos Estatales son los encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

100. Lo anterior representa una obligación para los Poderes Legislativos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV, de la Constitución Política del País,²⁹ sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.

101. Bajo ese contexto, si bien el mandato constitucional previsto en el artículo 127 constitucional se encuentra encaminado a regular el otorgamiento de determinadas prestaciones en materia de seguridad social, es decir, jubilaciones, pensiones por invalidez, o haberes de retiro, ello no permite que los Congresos Locales puedan interferir de manera directa en la asignación de tales prestaciones cuando se trata de personas que prestaron servicios profesionales en algún Poder ajeno a éste.

²⁸ **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."

²⁹ **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: ...



102. Aunado a ello, cabe destacar que si bien la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos prevé el derecho de los trabajadores a obtener este tipo de pensiones, los requisitos que deben cubrirse para ello y la facultad por parte del Congreso del Estado de autorizarla mediante decreto, tampoco define cómo deben financiarse esas pensiones, cómo se distribuirán, en su caso, las cargas respectivas entre las distintas instituciones para las cuales haya laborado el servidor público, menos autoriza a éste a imponer la obligación del pago de las pensiones sin haber otorgado previamente los recursos presupuestales suficientes al órgano constitucional autónomo, para que sea el que cubra a los servidores públicos que estén en sus respectivas nóminas al momento de generar el derecho a recibir su pensión.

103. Por tales consideraciones, esta Primera Sala estima que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional.

104. Máxime que el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, conforme a los artículos 32 de la Constitución Política y 61, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de dicha entidad federativa³⁰ y, por ende, correspondería a dicha Legislatura determinar y autorizar las partidas presupuestarias correspondientes a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es

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. ..."

³⁰ **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos periodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.



el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil del Estado referido.

105. Cabe señalar, que la Fiscalía General del Estado de Morelos ha solicitado al Congreso Local la asignación de una cantidad suficiente y adecuada para hacer frente a sus obligaciones,³¹ por \$901'875,654.00 (novecientos un millones ochocientos setenta y cinco mil seiscientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional) y el Poder Legislativo de dicha entidad federativa aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés a dicho organismo la cantidad \$1,014'675,654.00 (mil catorce millones seiscientos setenta y cinco mil seiscientos cincuenta y cuatro pesos 00/100 moneda nacional).

106. Sin embargo, \$92'800,000.00 (noventa y dos millones ochocientos mil pesos, moneda nacional) fueron asignados al capítulo 6000, inversión pública,

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"Cuando el Gobernador inicie su encargo entregará las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado a más tardar el 15 de noviembre de ese año. ...

"Al aprobar el Congreso el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan las remuneraciones de servidores públicos mismas que deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 131 de esta Constitución. Asimismo, deberá verificar que se incluyan los tabuladores salariales y, en caso contrario, deberá incluir y autorizar, la o las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de obligaciones. ...

"Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, el Organismo Público Electoral del Estado, el Tribunal Electoral del Estado de Morelos, Municipios, así como los organismos públicos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos del Estado, deberán incluir dentro de su proyecto de presupuesto, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que, para la aprobación del Presupuesto de Egresos del Estado, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables."

"**Artículo 61.** Corresponde a la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública, el conocimiento y dictamen de los asuntos siguientes: ...

"II. Conocer y dictaminar sobre el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado; ..."

³¹ Tal como se advierte en la prueba ofrecida por la parte actora, consistente en la copia certificada del oficio FGE/CGA/T-0115/02-2023, dirigido a la Coordinación General Jurídica de la Fiscalía General del Estado de Morelos, mediante el cual la Tesorería de dicha institución informa el presupuesto



etiquetado como apoyo extraordinario no regularizable y \$20'000,000.00 (veinte millones de pesos 00/100 moneda nacional) etiquetados como apoyo extraordinario no regularizable para la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución del Delito de Femicidio, los cuales serán ejercidos por dicha Fiscalía especializada para equipamiento y no para otras partidas presupuestales.

107. Ello evidencia que en el presupuesto concedido a la Fiscalía actora no consta una partida específica en la que el Congreso Local determinara una cantidad concreta con la cual la accionante estuviera en condiciones de hacer frente a la carga que le impuso a fin de cubrir la pensión concedida a la trabajadora referida.

108. Por las razones expuestas, se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 2 del Decreto 316, por medio del cual el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por jubilación en beneficio de Verónica Gomar Paredes con cargo al presupuesto de la Fiscalía General de la entidad federativa.

VIII. EFECTOS

109. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la ley reglamentaria de la materia,³² esta Primera Sala determina lo siguiente:

de egresos concedido por el Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa y aprobado por el Congreso Local.

³² **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;

V. Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;



110. **Declaratoria de invalidez:** Se declara la invalidez parcial del Decreto 316, únicamente, en la porción normativa del artículo 2 que se tacha en la transcripción siguiente:

"Artículo 2. La pensión decretada deberá cubrirse al 65 % de la última remuneración de la solicitante, a partir del día siguiente a aquel en que la sujeto de la ley se separe de sus funciones y será cubierta por el órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General del Estado de Morelos, dependencia que deberá realizar el pago en forma mensual, con cargo a la partida presupuestal destinada para pensiones, cumpliendo con lo que disponen los artículos 5, 14, y 16, fracción II, inciso h), de la Ley de Prestaciones de Seguridad Social de las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia del Sistema Estatal de Seguridad Pública."

111. El resto del Decreto 316 es válido porque constituye una pensión por jubilación a favor de una persona que satisfizo los requisitos legales para obtener tal derecho; por tanto, la violación constitucional no conlleva la invalidez total del decreto, sino sólo de la porción normativa que dispone del presupuesto de la Fiscalía General del Estado de Morelos.

112. Por otra parte, se vincula al Congreso Local a lo siguiente:

a. Debe modificar el artículo 2 del Decreto 316 en la porción normativa invalidada; y,

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

"Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

"En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."



b. Debe hacerse cargo del pago de la pensión con cargo al presupuesto general del Estado u otorgar los recursos necesarios si considera que otro Poder o entidad debe realizarlo.

113. Fecha a partir de la cual surtirá sus efectos la declaratoria general de invalidez: Esta declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Morelos.

IX. DECISIÓN

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del artículo 2 del Decreto 316, publicado el seis de julio de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, para los efectos precisados en el apartado VIII de esta resolución.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO IMPUGNADO AL HABERSE GENERADO UNA NUEVA SITUACIÓN DE HECHO Y DE DERECHO (FALTA DE RESPUESTA A LA SOLICITUD PRESENTADA EL VEINTIUNO DE ABRIL DE DOS MIL VEINTIDÓS ANTE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO PARA QUE LA FEDERACIÓN ENTREGARA DIRECTAMENTE LOS RECURSOS AL MUNICIPIO DE RAFAEL LUCIO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 224/2022. MUNICIPIO DE RAFAEL LUCIO, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 5 DE JULIO DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

ÍNDICE TEMÁTICO

| | APARTADO | CRITERIO Y DECISIÓN | PÁGS. |
|------|------------------------------|---|-------|
| I. | COMPETENCIA | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 11 |
| II. | PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO | La impugnación en el presente juicio constitucional se refiere, únicamente a la falta <u>de respuesta</u> a la solicitud presentada el veintiuno de abril de dos mil veintidós ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que la Federación entregara directamente los recursos al Municipio actor. | 11-12 |
| III. | SOBRESEIMIENTO | Se sobresee en la controversia constitucional toda vez que se advierte la actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, relativa a la cesación de efectos del acto impugnado. | 12-21 |



| | | |
|---------------------|--|--------------|
| IV. DECISIÓN | <p>PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Publíquese esta sentencia en la <i>Gaceta del Semanario Judicial de la Federación</i>.</p> | 21-22 |
|---------------------|--|--------------|

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día cinco de julio de dos mil veintitrés emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la presente controversia constitucional 224/2022 promovida por el Municipio de Rafael Lucio, Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra de los actos y autoridades siguientes:¹

1. De la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

A) La orden o instrucción consistente en **la negativa de dar respuesta a la solicitud presentada el veintiuno de abril de dos mil veintidós** ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que se afectaran las participaciones y aportaciones federales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Federación proceda al pago directo de ellas, esto es, las omitidas de ministrar al Municipio actor por parte del Gobierno del Estado, provenientes del Fondo de Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (en lo sucesivo "FISDMF"), así como los recursos del remanente bursatilización, ambos de dos mil dieciséis y las aportaciones federales al fideicomiso 2185 público, administración e inversión del Fondo Metropolitano de Xalapa 2015.

B) La orden o instrucción consistente en **la omisión de dar respuesta a la solicitud presentada el veinticuatro de octubre del dos mil veintidós**, por la

¹ El escrito de demanda de controversia constitucional fue recibido el veinticuatro de octubre de dos mil veintidós en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



cual, **solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se expidiera constancia de su negativa**, debido a que habían transcurrido los tres meses que tenía para dar contestación a su solicitud presentada el veintiuno de abril de dos mil veintidós.

2. Del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:²

A) La omisión de entregar las participaciones y aportaciones federales que le corresponden al Municipio actor, por los siguientes conceptos:

I) Del FIS MDF.

- Del mes de agosto de dos mil dieciséis, la cantidad de \$268,658.00 (doscientos sesenta y ocho mil seiscientos cincuenta y ocho pesos 00/100 M.N).

- Del mes de septiembre de dos mil dieciséis, la cantidad de \$268,658.00 (doscientos sesenta y ocho mil seiscientos cincuenta y ocho pesos 00/100 M.N).

- Del mes de octubre de dos mil dieciséis la cantidad de \$268,655.00 (doscientos sesenta y ocho mil seiscientos cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N).

II) Del remanente de bursatilización.

- Correspondiente al periodo febrero-julio dos mil dieciséis por la cantidad de \$210,552.45 (doscientos diez mil quinientos cincuenta y dos pesos 45/100 M.N).

III) Fondo Metropolitano Xalapa 2015.

- Las aportaciones federales al referido fideicomiso por un monto de \$3'421,329.70 (tres millones cuatrocientos veintiún mil trescientos veintinueve pesos 70/100 M.N).

² Como se señalará más adelante, el Ministro instructor no admitió la demanda de controversia por lo que hace a los actos atribuidos al Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz.



IV. El pago de los intereses.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. De las constancias de autos se advierten como antecedentes de este medio de regularidad constitucional los siguientes:

2. El presidente y la síndica del Municipio de Rafael Lucio, presentaron el oficio número 37/2022, el veintiuno de abril de dos mil veintidós, ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que solicitaron la afectación de las participaciones y aportaciones federales del Estado de Veracruz, para que sea la propia Federación quien pague directamente las ministraciones omitidas. Dicho oficio es del tenor siguiente:

"OFICIO No. 37/2022

"ASUNTO: SOLICITUD DE AFECTACIÓN DE PARTICIPACIONES FEDERALES

"LIC. ROGELIO RAMÍREZ DE LA O.

"TITULAR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA

"Y CRÉDITO PÚBLICO, DEL GOBIERNO FEDERAL.

"P R E S E N T E

"Ciudadanos DAMIÁN HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ y MARÍA MARGARITA GARCÍA MEJÍA, en nuestro carácter de Presidente y Síndica del Municipio de Rafael Lucio, Veracruz de Ignacio de la Llave ...

"... vengo a solicitar la afectación de las participaciones federales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para efectos de que la Federación pague directamente las aportaciones y participaciones federales omitidas de ministrar al Municipio de Rafael Lucio, Veracruz de Ignacio de la Llave, durante el año 2016, debido a que el Estado de Veracruz incumplió con la obligación de ministrarlas conformes (sic) a los montos y plazos establecidos para tal efecto, por lo que, no obstante que se le ha requerido, no ha realizado el pago de las aportaciones federales omitidas, para lo cual manifiesta lo siguiente:



"...

"4. Por lo que, no obstante que se han realizado diversos requerimientos al Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, con el objeto de que deje de omitir el pago de las participaciones y aportaciones federales, mismas que hacen un monto total de:

| "RECURSOS DE PARTICIPACIONES Y/O APORTACIONES FEDERALES | "MONTO NO DEPOSITADO |
|---|----------------------|
| "(FISMDF AGOSTO, SEPTIEMBRE OCTUBRE 2016)(sic) | \$805,971.00 |
| "REMANTE BURSÁTILES 2016 (sic) | \$210,552.45 |
| "FONDO METROPOLITANO XALAPA 2015 | \$3,421,329.70 |
| "CANTIDAD TOTAL OMITIDA DE PAGO | \$4,437, 853.15 |

"De ahí que por esta vía se venga reclamando la omisión de pago de los recursos pertenecientes a los fondos antes citados y los intereses generados por tal omisión, de ahí que se solicita la afectación de las participaciones federales al Gobierno del Estado de Veracruz, debido que (sic) recibió los recursos y no los ha depositado al Municipio de Rafael Lucio, Ver."

3. Posteriormente, el veinticuatro de octubre de dos mil veintidós, mediante oficio número 160/2022, el referido Municipio solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le expidiera una constancia de su negativa, en términos del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.³ Ello, porque ya

³ **Artículo 17.** Salvo que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado, se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

"En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo."



habían transcurrido los tres meses que tenía para dar contestación a la solicitud que presentó el veintiuno de abril de dos mil veintidós. Dicho oficio es del tenor siguiente:

"Oficio No. 160/2022

"ASUNTO: Solicitud de expedición de constancia de negativa a nuestra solicitud

"LIC. ROGELIO RAMÍREZ DE LA O.

"TITULAR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA

"Y CRÉDITO PÚBLICO, DEL GOBIERNO FEDERAL.

"P R E S E N T E

"Los que suscriben ING. DAMIÁN HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ y MARÍA MARGARITA GARCÍA MEJÍA, en nuestro carácter de Presidente y Síndica del Municipio de Rafael Lucio, Veracruz de Ignacio de la Llave ...

"Que por medio del presente escrito y con fundamento en lo que dispone el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, vengo a solicitar, se me expida constancia de negativa debido que ha (sic) transcurrido los tres meses que tenía la dependencia para dar contestación a mi solicitud presentada el día 21 de abril del año en curso ..."

4. **Conceptos de invalidez.** Los conceptos hechos valer se dividen en dos segmentos. En relación con los actos impugnados de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, señala lo siguiente:

- Existe negativa por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de ejercer sus facultades de vigilancia y cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, dado que le solicitó la afectación de las participaciones y aportaciones federales del Estado de Veracruz; para que la Federación proceda al pago directo de los recursos omitidos de ministrar al Municipio actor por parte del Gobierno del Estado.

Por un lado, el Municipio actor afirma que en términos del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, la secretaría sí tiene facultades para retener las participaciones federales del Estado de Veracruz.



Por otro lado, señala que a toda petición ante una autoridad debe haber una respuesta, por lo que, ante **la omisión de dar respuesta a su petición** presentada el veintiuno de abril de dos mil veintidós –enfaticando que es el acto cuya invalidez demanda–, se debe tener como una negativa de afectar las participaciones federales del Estado de Veracruz.

Lo anterior, ya que tras haber transcurrido el plazo que tenía para contestar la autoridad, en términos del artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, **solicitó constancia de su negativa, petición que también fue omisa en responder.**

- Insiste que ante la omisión de darle una respuesta a su petición, la Secretaría de Hacienda se está declarando incompetente, pues no asume su responsabilidad constitucional de vigilar el cumplimiento de la entrega de los recursos antes referidos.

Por tanto, **solicita la invalidez de las órdenes o instrucciones consistentes en la negativa de dar respuesta a sus solicitudes ya que afecta la competencia del Municipio.** Por una parte, porque los limita ante qué instancia acudir a reclamar este tipo de afectaciones, y por otra, para poder disponer de los recursos asignados y atender los servicios públicos, así como dar mantenimiento a las vías de comunicación.

5. Con relación a los actos impugnados del **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave**, señala lo siguiente:

- Con la omisión absoluta de entregar los fondos federales se viola el principio de integridad de los recursos municipales que consiste en la recepción puntual, efectiva y completa de sus aportaciones federales. Lo anterior, subrayando que hay recursos que se reciben por disposición de ley y otros derivados de los convenios signados con el Gobierno del Estado, y que, al estar registrados en el presupuesto municipal, ambos se consideran como parte de su hacienda municipal.

- Señala que no existe justificación para que no se le entregue en forma completa sus participaciones y aportaciones federales, por lo que también se



transgreden los principios de libre administración de hacienda municipal y el de ejercicio directo de los recursos que lo integran.

- No existe acuerdo o convenio celebrado con el Estado de Veracruz en el que se comprometan los recursos que le corresponden.

- Al no recibir los recursos por parte del Estado de Veracruz, es que se transgrede el principio de autonomía financiera y hacienda municipal previsto en el artículo 115 de la Constitución Federal, pues la intervención del Estado de Veracruz es de simple mediación, control y supervisión en el manejo de los recursos, pero no de disposición, suspensión o retención.

- Afirma que los actos y omisiones cuya invalidez demanda son violatorios de los artículos 14 y 16, en relación con el 115, fracción IV, de la Constitución Federal, dado que sigue con el incumplimiento de entregar los recursos que le corresponden sin mandamiento escrito que funde y motive su actuar.

- Finalmente, insiste en que el hecho de que no se le haga entrega de los fondos le genera una gran afectación a su competencia, para dotar de los servicios públicos, pues el principio de agravio no solamente deriva de la invasión de competencia, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en la esfera del actor regulada directamente de la Constitución Federal.

6. Los **artículos constitucionales** que el Municipio actor señala que fueron violados son los artículos 14, 16, 17, 40, 41, 49, 115 y 124 de la Constitución Federal.

7. **Admisión y trámite.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional con el número 224/2022 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.

8. El Ministro instructor, mediante acuerdo de nueve de enero de dos mil veintitrés, **desechó** la demanda de controversia por lo que se refiere a los actos impugnados del Poder Ejecutivo Local (la omisión de pago de las participaciones y aportaciones federales). Por otra parte, **admitió** parcialmente la demanda



de controversia constitucional respecto a los actos impugnados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Además, tuvo por presentada, únicamente, a la síndica como representante del Municipio; como demandado al Poder Ejecutivo Federal, pero no así a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al tratarse de una autoridad subordinada al mencionado Poder, a quien emplazó para que formulara su contestación; y dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

9. Contestación del Poder Ejecutivo Federal. Este Poder en su contestación señaló que se actualizaban diversas causales de improcedencia por las que debe sobreseer en la controversia constitucional. Por un lado, la de cesación de efectos de la omisión impugnada. Ello, porque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por conducto de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas emitió el oficio número 351-A-EOS-0102-2023 de catorce de febrero de dos mil veintitrés, por el cual da contestación a las solicitudes del Municipio actor.

10. Por otro lado, señala que no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, por lo que se viola el principio de definitividad. En términos de los artículos 17 y 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en relación con el artículo 3, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la omisión que reclama se debió impugnar por medio del recurso de revisión, o bien, a través del juicio contencioso administrativo, ya que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa es quien conoce de los juicios que se promueven en contra de las resoluciones definitivas, actos y procedimientos dictados por las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento.

11. Finalmente, señala que el Municipio actor no cuenta con interés legítimo porque no realiza algún planteamiento relativo a una invasión de sus esferas competenciales previstas en la Constitución Federal, ya que la impugnación versa sobre la supuesta omisión de la Secretaría de Hacienda de dar contestación a la solicitud de Municipio actor, lo que demuestra que el conflicto versa sobre aspectos de mera legalidad que no tienen injerencia en la violación a la cláusula federal o a los principios de división de poderes. Es decir, el Municipio actor pretende alegar la posible vulneración a su esfera competencial con base en la Ley de Coordinación Fiscal y la legislación aplicable, bajo la interpretación y aplicación de disposiciones legales secundarias.



12. Ahora bien, en cuanto a la restitución de las participaciones y aportaciones federales del ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, en atención al principio de anualidad presupuestal, esos recursos ya fueron determinados, presupuestados y entregados a la entidad federativa, en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal.

13. Agrega que el artículo 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos serán los que apruebe el Congreso de la Unión y tendrán aplicación durante el periodo de un año. Por su parte, el artículo 7 de la Ley de Coordinación Fiscal precisa que las participaciones y las aportaciones federales deben sujetarse al principio de anualidad presupuestal en su cálculo y determinación, por lo que, en estricto apego al principio de legalidad, los ajustes y descuentos que reclama se debieron realizar en el mismo año a efecto de no alterar el mecanismo del citado principio. Máxime que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizó las transferencias al Estado de Veracruz, en tiempo y forma, conforme al calendario de ministración para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

14. Señala que para que pueda existir el descuento al Estado de Veracruz en términos del artículo 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, deberían existir cantidades pendientes por distribuir para poder ser compensadas con su posterior entrega, situación que no se actualiza, ya que en cumplimiento a lo establecido en el artículo 32 de la Ley de Coordinación Fiscal, lo determinado y presupuestado se entregó en su totalidad.

15. Añade que las participaciones y aportaciones que se distribuyen a las entidades federativas se encuentran sujetas a las reglas de determinación y distribución que establece la Ley de Coordinación Fiscal. Por su parte, el artículo 2, fracción XL, de la Ley de Disciplina Financiera dispone que los recursos tienen el carácter de transferencia federales etiquetadas, por lo que, conforme al artículo 17 de la referida ley, aquellas que no hayan sido devengadas por los entes públicos al treinta y uno de diciembre del ejercicio fiscal inmediato anterior, deberán ser reintegradas a la Tesorería de la Federación a más tardar el quince de enero de cada año.



16. En ese sentido, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social se determinó de forma anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis, por lo que la distribución de esos recursos obedece a una temporalidad anual que impide, jurídica y presupuestalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregarlos nuevamente. Además, el artículo 129 de la Constitución Federal establece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto de Egresos de la Federación o se determine por alguna ley posterior.

17. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** Este órgano no rindió opinión.

18. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, se relacionaron los alegatos ofrecidos por el Poder Ejecutivo Federal y se puso el expediente en estado de resolución.

19. **Radicación en la Sala.** En atención a la solicitud formulada por el Ministro ponente a la presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acordó remitir el expediente a la Primera Sala de este Alto Tribunal para su radicación y resolución.

I. COMPETENCIA

20. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el artículo 37, párrafo primero,⁵ del reglamento interior de este Alto Tribunal y los puntos

⁴ La audiencia se celebró el once de mayo de dos mil veintitrés.

⁵ **Artículo 37.** La Suprema Corte contará con dos Salas integradas por cinco Ministros cada una, que ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica, bastando con la presencia de



segundo, fracción I, párrafo primero, y tercero, del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés,⁶ al resultar innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

II. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

21. De conformidad con los artículos 39 y 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia⁷ procede ahora precisar los actos impugnados que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

22. En primer lugar, es importante recordar que el Ministro instructor sólo admitió la demanda de controversia respecto de los actos impugnados de la **Secretaría de Hacienda y Crédito Público**. En el escrito de demanda se advierte que el Municipio actor, impugna lo siguiente:

A. La orden o instrucción consistente en **la negativa de dar respuesta a la solicitud presentada el veintiuno de abril de dos mil veintidós ante la secretaría** para que se afectaran las participaciones y aportaciones federales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y la Federación procediera al pago directo de los recursos omitidos al Municipio actor por parte del Gobierno del Estado.

cuatro de ellos para funcionar. La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y la Segunda Sala, de las materias administrativa y laboral, en los términos establecidos en el presente Reglamento Interior. Además, conocerán de los asuntos que determine el Pleno mediante Acuerdos Generales. ..."

⁶ "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

"**I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

"**TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el Punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁷ "**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; ..."



B. La orden o instrucción consistente en la **omisión de dar respuesta a la solicitud presentada el veinticuatro de octubre del dos mil veintidós**, por la que, solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidiera constancia de la negativa, tras haber transcurrido tres meses para dar contestación a la solicitud presentada el veintiuno de abril de dos mil veintidós.

23. De la lectura integral de la demanda y sus anexos, esta Primera Sala advierte que debe tenerse como acto impugnado, únicamente, la falta **de respuesta a la solicitud presentada el veintiuno de abril de dos mil veintidós ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que la Federación entregara directamente los recursos al Municipio actor**. Ello es así, porque el hecho de que se presentara la segunda solicitud de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós fue con la intención de conseguir una constancia que avalara la falta de respuesta de la solicitud presentada el veintiuno de abril del mismo año.

III. SOBRESEIMIENTO

24. Resulta innecesario el estudio de la oportunidad y legitimación, toda vez que en la presente controversia constitucional se advierte la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁸ relativa a la cesación de efectos del acto impugnado, tal y como se demostrará a continuación.

25. La cesación de efectos a que se hace referencia ha sido interpretada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia en la jurisprudencia P./J. 54/2001,⁹ cuyo rubro es: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS."

⁸ "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; ..."

⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882. **De texto:** "La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improceden



26. De la jurisprudencia señalada, se desprende que en tratándose de la controversia constitucional se actualiza la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.

27. En el caso que nos ocupa, el acto impugnado en la presente controversia constitucional es la falta **de respuesta a la solicitud presentada por el Municipio actor el veintiuno de abril de dos mil veintidós ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que la Federación entregara directamente los recursos al Municipio actor.**

28. Ahora bien, esta Primera Sala advierte que, durante la instrucción de la controversia constitucional, particularmente, en la contestación de la demanda de veintidós de febrero de dos mil veintitrés, el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Consejería Jurídica, señaló que debía sobreseerse en la controversia porque se actualizaba, entre otras causales de improcedencia, la cesación de efectos del acto impugnado. Ello, porque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, emitió el oficio número 351-A-EOS-0102-2023 de catorce de febrero de dos mil veintitrés, por

cia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir el agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V 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, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su Ley Reglamentaria."



el que da contestación a la solicitud del Municipio actor. Dicho oficio fue agregado como anexo en la referida contestación de demanda.¹⁰

29. Para corroborar lo anterior, conviene hacer referencia al oficio presentado por la autoridad demandada, que es del tenor siguiente:

"Oficio No. 351-A-EOS-0102-2023

"Ciudad de México, a 14 de febrero de 2023

"ING. DAMIÁN HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ

"PRESIDENTE MUNICIPAL DE RAFAEL LUCIO

"ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

"P R E S E N T E

"Hago referencia a sus oficios 37/2022 y 160/2022, por medio de los cuales solicita el pago directo de esta Secretaría, con cargo a las participaciones que le corresponda el (sic) Estado de Veracruz Ignacio de la Llave, de los recursos retenidos por el Gobierno del Estado, correspondientes al Fondo para la Infraestructura Social, Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF), de los meses de agosto, septiembre y octubre del 2016; Fondo Metropolitano Xalapa 2015 y al Remante (sic) de Bursatilización del periodo febrero-julio 2016 con fundamento en lo establecido en los artículo (sic) 1, 6, párrafo segundo, 8, 11 y 21 de la Ley de Coordinación Fiscal.

"Sobre el particular, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56, último párrafo y 58 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, esta Unidad Administrativa procede a responder en los siguientes términos:

"PRIMERO: De conformidad con lo establecido en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), corresponde al gobierno de las Entidades Federativas realizar la distribución y ministración de los recursos entre sus Municipios,

¹⁰ Foja 11 de la contestación a la demanda.



mediante las disposiciones de carácter general que determinen sus Congresos Locales.

"Asimismo, dicho precepto dispone que, en caso de incumplimiento en la entrega de participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, 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 (CPFF).

"SEGUNDO: Al efecto, se hace de su conocimiento que esta Unidad Administrativa con apego a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 6o. de la LCF, solicitó la opinión correspondiente a la CPFF, quien con fecha 23 de junio de 2022 emitió la 'OPINIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE FUNCIONARIOS FISCALES EN LOS TÉRMINOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 6o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL A SOLICITUD DE LA UNIDAD DE COORDINACIÓN CON ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, RESPECTO A LA PROCEDENCIA DE QUE DICHA SECRETARÍA HAGA ENTREGA DIRECTA A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE DE LOS RECURSOS RETENIDOS Y NO PAGADOS POR LA ENTIDAD FEDERATIVA DURANTE LOS EJERCICIOS FISCALES 2015 Y 2016, DESCONTÁNDOLOS DEL MONTO DE LAS PARTICIPACIONES QUE LE CORRESPONDA A LA ENTIDAD FEDERATIVA', en la que se hicieron las siguientes:

"...

"TERCERO: Por lo que hace a los recursos del FIS MDF esta Unidad Administrativa, en su calidad de enlace entre las autoridades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las Entidades Federativas y los Municipios, mediante oficio 351-A-EOS-0504-2022 de fecha 20 de julio de 2022, solicitó a (sic) Dirección General de Programación y Presupuesto 'A' (DGPYP 'A') de la Subsecretaría de Egresos de esta Secretaría, su opinión respecto a los recursos del FIS MDF.

"Al respecto, mediante oficio No. 315-A-2696 de fecha 25 de julio, la DGPYP 'A' confirmó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en cumplimiento a las facultades que le otorga el RISHCP y demás disposiciones aplicables, le



entregó al Estado de Veracruz Ignacio de la Llave los recursos del FISMDF que le correspondían, de conformidad con los importes y fechas de pago previstos en el anexo 25 del 'Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2016, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios', correspondientes a los meses de enero a octubre de 2016, por lo cual, en su caso, el incumplimiento en la entrega de recursos NO ES IMPUTABLE a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"...

"Es imperante mencionar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encuentra ajena al procedimiento para determinar si por el FISMDF, le corresponde o no el pago a los Municipios de los recursos que reclama, ya que estas aportaciones pudieron haber sido susceptibles de descuentos; toda vez que la Ley de Coordinación Fiscal del Estado y Municipios de Veracruz, establece y regula el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, la cual tiene por objeto determinar las reglas para la distribución de los recursos federales que les correspondan percibir a sus Municipios.

"Lo anterior, de conformidad con el artículo 35 de la Ley de Coordinación Fiscal que establece que las entidades federativas deberán entregar a sus respectivos Municipios y demarcaciones territoriales, los recursos que les corresponden conforme al calendario de enteros en que la Federación lo haga a las entidades federativas en los términos que establece el último párrafo del artículo 32 de la Ley.

"Máxime, que el FISMDF, se determinó de forma anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, con recursos federales, por lo cual (sic) los recursos que lo integran, para su distribución (sic), obedecen a una temporalidad y a un presupuesto anual, LO QUE IMPIDE a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, JURÍDICA (sic) Y PRESUPUESTALMENTE, que una vez que se hayan entregado los recursos correspondientes, se puedan entregar nuevamente, es decir, dos veces, y que este recurso fue determinado



y presupuestado en el año calendario que corresponde y el cual (sic) fue entregado a la entidad federativa en tiempo y forma, en el mismo ejercicio 2016.

"Lo anterior, tal y como se estableció en la opinión de la CPFF del 23 de junio de 2022.

"CUARTO: Con relación al Remante (sic) Bursátil del Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998, celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación (sic) los Municipios de esa entidad, (sic) como fideicomitentes, incluido el Municipio de Rafael Lucio y Deutsche Bank México como fiduciario, en el que se estipuló entre otras cosas que el Municipio de Rafael Lucio recibiera remanentes durante la vigencia del fideicomiso, se considera oportuno, (sic) hacer referencia a los argumentos esgrimidos por la SCJN, en la sentencia dictada en la controversia constitucional 29/2020, promovida por el Municipio de Cotaxtla, Estado de Veracruz, en la parte conducente:

"...

"En ese contexto, se advierte en primera instancia que la SCJN determinó que los recursos provenientes del Remante (sic) Bursátil del Contrato de Fideicomiso Irrevocable, Emisor de Administración y Pago Número F-998, celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz, a través de la Secretaría de Finanzas y Planeación, los Municipios de esa entidad como fideicomitentes, y Deutsche Bank México como fiduciario, no constituyen aportaciones federales, participaciones federales, ni recursos que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios a través de los Estados, razón por la cual, la omisión en la entrega oportuna de dichos recursos, (sic) no pueden ser impugnados mediante la controversia constitucional.

"Así, de las consideraciones esgrimidas por la SCJN, no debe pasar desapercibido que tuvo a bien determinar que la naturaleza de los recursos que los Municipios obtienen del contrato de Fideicomiso F-998, no deben considerarse como una participación federal circunscrita dentro de los principios de libre hacienda pública municipal e integridad de los recursos tutelados en el artículo 115, fracción IV inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexi-



canos, sino más bien, como el producto o remanente de una operación bursátil, a consecuencia del acuerdo de voluntades entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera respectiva, por lo que en su caso, el incumplimiento en la entrega de dichos recursos NO ES IMPUTABLE a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, (sic) por no tratarse de recursos que la Federación deba transferir a los Municipios a través de los Estados.

"QUINTO: De igual forma, mediante oficio 351-A-UCEF-058 de fecha 2 mayo de 2022, esta Unidad Administrativa solicitó a la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), información relacionada con los recursos correspondientes al Fondo Metropolitano Xalapa para el ejercicio fiscal 2015, correspondientes al Ramo General 23 'Provisiones Salariales Económica' del Presupuesto de Egresos de la Federación, por ser la Unidad encargada de la administración de dicho Ramo.

"Al respecto, dicha Unidad ha manifestado que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 7 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2015 (PEF2015), los recursos que se transfieren a las entidades federativas y, por conducto de éstas, a los Municipios, se sujetaran al principio de anualidad, de tal forma que los recursos autorizados para Fondo Metropolitano Xalapa ya no se encuentran vigentes.

"...

"CONCLUSIÓN:

"Con base en las consideraciones y argumentos expuestos, se informa la IMPROCEDENCIA para que la Federación, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público descuenta de las participaciones federales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, las cantidades relativas a las aportaciones federales correspondientes al FAIS, Remanente de Bursatilización del Contrato de Fideicomiso Irrevocable F-998, Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Inversión 'A' y 'B' y Fondo para el Fortalecimiento de la Infraestructura Estatal y Municipal (FORTALECE) correspondiente al 2016 y Fondo Metropolitano Acayucan de los ejercicios fiscales 2014 y 2015 dada su naturaleza jurídica y entregué (sic) al Municipio de Rafael Lucio dichas participaciones de forma directa.



"...

"De lo que podemos advertir que las participaciones están sujetas al Principio de Anualidad en su cálculo y determinación, y que en el transcurso del año calendario se van realizando los ajustes y enterando los pagos a cuenta de las mismas, y es al final del ejercicio que se determina de manera definitiva las participaciones que corresponderán en el ejercicio así como las afectaciones provisionales, y en su caso, las liquidaciones que procedan, todo esto dentro del marco del Principio de Anualidad, por lo que en estricto apego al principio de legalidad, los ajustes y descuentos que en su caso procedieran debieron realizarse en el mismo año a efecto de no alterar el mecanismo del principio de anualidad respecto del cálculo y determinación de las participaciones.

"Ahora bien, cabe destacar que, (sic) para el ejercicio en curso, existe ya la aprobación del Presupuesto de Egresos y la determinación de las ministraciones y conceptos que deben recibir los Estados y los Municipios del país, y cualquier variación en esas ministraciones podrían afectar el destino del gasto público y los servicios a los que tiene derecho la ciudadanía que son prestados por estos órdenes de gobierno.

"En el caso que nos ocupa, el Municipio de Rafael Lucio, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave no consideró el Principio de Anualidad, ya que el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016, estuvo vigente, únicamente durante el ejercicio fiscal de 2016, y su solicitud data del mes de abril de 2022, fecha en que se hizo del conocimiento de (sic) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la situación en estudio, presentando en el mes de junio de 2022 un alcance a la misma, por lo que realizó la solicitud de forma extemporánea, provocando la imposibilidad para que la Secretaría pudiera llevar a cabo acciones correspondientes al ejercicio fiscal de 2016, tendientes a la ministración por parte del Gobierno del Estado de Veracruz, de los recursos solicitados por el Municipio de Villa Oluta (sic), situación que imposibilita la afectación del presupuesto de ejercicios fiscales subsecuentes.

"Aunado, a que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 126, (sic) establece como limitante para realizar pagos, la



que se refiere a que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

"Si bien es cierto que el artículo 9o. de la LCF señala la figura de la compensación, ésta no se ajusta a los supuestos legales para poder efectuarla, por lo que realizarla (sic) de manera unilateral y al margen de un procedimiento que la norma contemple, implicaría que se realice sin la debida motivación y fundamentación, ya que el marco jurídico es omiso en precisar cómo debiera realizarse la misma, contra qué periodos, y la excepción para exceder la periodicidad anual del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos.

"Esto es así, ya que las normas invocadas no prevén con claridad los elementos necesarios para determinar el descuento, además de cuál será la base de participaciones que se deben tomar para efectuar el mismo; contrario a esa posibilidad, el artículo 9o. de la LCF mandata que las participaciones que correspondan a las Entidades y los Municipios son inembargables, no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo casos en específico y previo proceso de autorización de las legislaturas locales.

"En ese sentido, aun y cuando se pretenda aplicar por analogía a las aportaciones el procedimiento establecido para compensar las participaciones, no debe pasar por desapercibido que no existe disposición jurídica ni procedimiento que prevea el pago de aportaciones federales, subsidios, ni cualquier otro recurso federal con cargo a participaciones.

"Finalmente, cabe resaltar que la SHCP ha ministrado en tiempo y forma las aportaciones y demás recursos federales al Gobierno del Estado de Veracruz en términos de la legislación federal aplicable." (El subrayado es nuestro)

30. Como se observa, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público **dio contestación a la solicitud presentada el veintiuno de abril de dos mil veintidós por el Municipio actor.** En dicha contestación, se dieron diversas razones por las cuales consideró improcedente la entrega directa de las participaciones y aportaciones federales que reclama, como las siguientes:



- Los recursos ya fueron determinados y presupuestados en el año dos mil dieciséis y fueron entregados al Estado de Veracruz en tiempo y forma en el mismo ejercicio.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es ajena al procedimiento para determinar si el FIS MDF le corresponde o no al Municipio, ya que estas aportaciones pudieron haber sido susceptibles de descuentos.

- El Municipio presentó su solicitud de forma extemporánea, ya que el FIS-MDF se determinó de forma anual en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016 y los recursos que lo integran para su distribución obedecen a una temporalidad anual, lo que impide jurídica y presupuestalmente entregarlos nuevamente, es decir, dos veces. Lo mismo sucede con el Fondo Metropolitano Xalapa para el ejercicio fiscal 2015.

- En cuanto al Remanente Bursátil del Contrato de Fideicomiso Irrevocable, se dijo que no constituyen aportaciones ni participaciones federales que deban ser transferidos por la Federación a los Municipios, ya que son producto de una operación bursátil, consecuencia de un acuerdo de voluntades, entre el Estado, los Municipios participantes y la institución financiera. Por lo que, el incumplimiento en la entrega de dichos recursos no es imputable a la Secretaría de Hacienda.

- En el ejercicio en curso, ya existe la aprobación del presupuesto de egresos y la determinación de las ministraciones y conceptos que deben recibir los Estados y los Municipios del país, y cualquier variación en esas ministraciones podrían afectar el destino del gasto público y los servicios a los que tiene derecho la ciudadanía que son prestados por los diferentes órdenes de gobierno.

- Las normas invocadas no prevén con claridad los elementos necesarios para determinar el descuento, y cuál será la base de participaciones que se deba tomar para efectuar el mismo.

31. Como se advierte, con la respuesta otorgada por parte de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya no existe la falta de respuesta, consecuentemente cesa en sus efectos el acto impugnado materia de la presente controversia constitucional, esto es,



la **omisión o falta de respuesta por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la solicitud del Municipio actor presentada el veintiuno de abril de dos mil veintidós.**

32. Es decir, **si bien existió esa omisión o falta de respuesta al momento de la presentación de la demanda** (veinticuatro de octubre de dos mil veintidós), **lo cierto es que posteriormente** (catorce de febrero de dos mil veintitrés), **se emitió una respuesta, por tanto, es claro que el acto impugnado ha cesado en sus efectos**, toda vez que, durante la instrucción de la controversia, el Poder Ejecutivo Federal acreditó –en su contestación a la demanda–, haber dado respuesta a la solicitud referida mediante oficio 351-A-EOS-0102-2023 de catorce de febrero de dos mil veintitrés. Por tanto, es evidente que ha cesado en sus efectos el acto impugnado.

33. Máxime que, en auto de tres de abril de dos mil veintitrés se le dio vista al Municipio actor sobre la contestación a la demanda, sin que éste realizara manifestación alguna que desvirtuara lo señalado por el Poder Ejecutivo Federal o, en su caso, ampliara su demanda con base en las razones expuestas por la autoridad demandada.

34. En esas condiciones, al quedar demostrado que el acto impugnado ha cesado en sus efectos, procede sobreseer en la presente controversia constitucional con fundamento en el artículo 19, fracción V, en relación con el 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

IV. DECISIÓN

35. Por lo expuesto y fundado esta Primera Sala

RESUELVE:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta sentencia en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*.



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 señora Ministra y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva el derecho a formular voto concurrente y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con la controversia constitucional 224/2022.

1. En sesión de cinco de julio de dos mil veintitrés, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el asunto citado al rubro. En su demanda de controversia constitucional, el Municipio de Rafael Lucio, Veracruz de Ignacio de la Llave, impugnó el *silencio administrativo* por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ante su solicitud de que afectara participaciones federales y le entregara de manera directa ciertos recursos que –a su decir– el gobierno de Veracruz omitió entregarle en 2016.
2. En su contestación de demanda, el Poder Ejecutivo Federal adjuntó un oficio por medio del cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le contestó al Municipio actor que no es posible atender su petición, por lo que el silencio administrativo fue interrumpido. La pregunta a la que se enfrentó la Primera Sala era si gracias a esta respuesta expresa se debía sobreseer en la controversia constitucional.
3. Con la sentencia, coincido en que la respuesta es positiva. Sin embargo, considero que la razón no es –como afirma el fallo– que el acto impugnado era la falta de respuesta por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que al darse esta respuesta el acto impugnado cesó en sus efectos. Más bien, me parece claro que la intención del Municipio actor se dirigió a impugnar la negativa de la autoridad a su solicitud. Esto es, el cuestionamiento no



es a la falta de cumplimiento de la normativa que rige la figura de la negativa ficta (la simple falta de respuesta), sino la respuesta negativa en sí misma.

4. Es cierto que el fraseo particular del Municipio en su demanda podría dar la apariencia de que el reclamo parte de un incumplimiento a la ley administrativa. En particular porque refirió que el acto reclamado eran las órdenes o instrucciones de no dar respuesta a su solicitud. Sin embargo, en su misma demanda especificó que con el acto de no dar respuesta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público "de manera negativa se está declarando incompetente o no está resolviendo favorable (sic) [su] petición". Más adelante incluso refiere que la secretaria no está asumiendo "su responsabilidad constitucional de vigilar el cumplimiento de entrega de recursos al Municipio", lo que tiene sentido en el contexto de que se esté reclamando que la secretaria se negó a asumir la responsabilidad que el Municipio le solicitó, no simplemente que no le dio respuesta.
5. Ahora bien, mi voto fue en favor de sobreseer la controversia. Esto porque, ante la respuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la cual se dio vista al Municipio actor, este último debió ampliar su demanda para combatir la negativa que ahora se configura no por el silencio administrativo, sino por la respuesta expresa de la secretaria.
6. Es la falta de ampliación de demanda y no la respuesta en sí misma la que provoca el sobreseimiento. Esto por dos razones. Primero, porque el acto reclamado originalmente ha dejado de existir. Ahora la negativa se configura por el oficio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual no fue impugnado con una ampliación de demanda. Segundo, porque dada esta falta de ampliación, procesalmente se puede entender que el Municipio consintió el oficio de la secretaria.
7. Se podría argumentar que es evidente que el Municipio no estaría de acuerdo con la negativa de la autoridad. Por algo presentó su solicitud en un primer momento. Sin embargo, si esto es así, es necesario algún principio de agravio con el que controvierta las razones dadas por la secretaria para negar su petición. Sin este principio de agravio no hay ningún elemento para siquiera suplir la deficiencia de la queja del Municipio, en términos del artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR IMPROCEDENCIA DE LA VÍA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES EN MATERIA ELECTORAL (SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, AL RESOLVER LOS INCIDENTES DE CUMPLIMIENTO Y DE IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIMIENTO EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO, ASÍ COMO LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES QUE SE DICTEN EN CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA MISMA).

II. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA LOS ÓRGANOS DEPOSITARIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN (SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, AL RESOLVER LOS INCIDENTES DE CUMPLIMIENTO Y DE IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIMIENTO EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO, ASÍ COMO LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES QUE SE DICTEN EN CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA MISMA).

III. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA EL SUPUESTO DE EXCEPCIÓN PARA IMPUGNAR UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN TANTO QUE LA SENTENCIA IMPUGNADA ES UN ACTO DEFINITIVO E INATACABLE DICTADO POR UN ÓRGANO DEPOSITARIO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN QUE DERIVA DEL SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL (SENTENCIA DICTADA POR LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, AL RESOLVER LOS INCIDENTES DE CUMPLIMIENTO Y DE IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIMIENTO EN EL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO, ASÍ COMO LOS ACUERDOS Y RESOLUCIONES QUE SE DICTEN EN CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LA MISMA).

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR (ACUERDOS Y RESOLUCIONES QUE SE DICTEN EN CUMPLIMIENTO O EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA DICTADA POR LA SALA



SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EL SIETE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTIDÓS, AL RESOLVER LOS INCIDENTES DE CUMPLIMIENTO Y DE IMPOSIBILIDAD DE CUMPLIMIENTO DEL JUICIO ELECTORAL SUP-JE-281/2021 Y ACUMULADO).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 103/2022. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. 23 DE AGOSTO DE 2023. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LA MINISTRA Y DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN SE RESERVA EL DERECHO A FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO; EN CONTRA DEL EMITIDO POR EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. AUSENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

ÍNDICE TEMÁTICO

| | Apartado | Criterio y decisión | Pág. |
|------|-------------------------------------|---|-------------|
| II. | COMPETENCIA | La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto. | 12 |
| III. | PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO | Se tienen como actos impugnados la sentencia de siete de junio de dos mil veintidós, dictada en los incidentes de incumplimiento y de imposibilidad de cumplimiento del juicio electoral SUP-JE-281/2021 y acumulado, así como los acuerdos y resoluciones que se dicten en cumplimiento o ejecución de la misma. | 13 |
| IV. | CAUSAS DE IMPROCEDENCIA | Se sobresee la controversia constitucional por combatirse una sentencia definitiva e inatacable, así como por ser una sentencia dictada por un órgano perteneciente al Poder Judicial de la Federación. | 13 |

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al día **veintitrés de agosto de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:



SENTENCIA

Por la que se resuelve la controversia constitucional 103/2022, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

I. PROMOCIÓN Y TRÁMITE

1. **Presentación de la demanda.** El veintiuno de junio de dos mil veintidós, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión promovió la presente controversia constitucional en contra de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación demandando la invalidez de la sentencia de siete de junio de dos mil veintidós, dictada en los incidentes de incumplimiento y de imposibilidad de cumplimiento del juicio electoral SUP-JE-281/2021 y acumulado, así como los acuerdos y resoluciones que se dicten en cumplimiento o ejecución de la misma.

2. La Cámara actora expresa, en síntesis, en su **primer concepto de invalidez** que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación invade el ámbito de atribuciones de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, vulnerando el principio de división de poderes, así como los artículos 49, 50, 70, párrafos segundo y tercero, 77, fracción I y 78 de la Constitución Federal.

3. La actora desarrolla lo que a su parecer implica el principio de división de poderes. Posteriormente afirma que de la interpretación literal de los artículos 50 y 78 de la Constitución Federal se deriva que durante los recesos del Congreso de la Unión, se constituye un órgano constitucional denominado Comisión Permanente, que se integra por 37 miembros de los cuales 19 son diputados y 18 son senadores, con atribuciones expresamente conferidas para su actuación en la propia Constitución.

4. Además, agrega que la designación de las diputadas y diputados que integran la Comisión Permanente es una atribución que la Constitución Federal le concedió exclusivamente al Poder Legislativo Federal, en términos del artículo 78 constitucional. Ello significa que se trata de un acto que corresponde exclusivamente al Poder Legislativo, sin que ningún otro poder u organismo del Estado Mexicano se pueda inmiscuir en las decisiones que son propias de cada una de



las Cámaras, en ejercicio de su soberanía y autonomía y, por tanto, se está ante un acto que es inmune al escrutinio judicial para preservar el equilibrio entre los Poderes de la Unión.

5. Asimismo, existen jurisprudencias que determinan que los actos de naturaleza parlamentaria (como los nombramientos de las y los legisladores para integrar las comisiones parlamentarias) no puede impugnarse por la vía jurisdiccional electoral, porque están fuera de la tutela del derecho político-electoral de ser votado, incluso, en la modalidad del ejercicio efectivo del cargo, en atención al principio de división de poderes. Así también lo ha resuelto la citada Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por ejemplo, al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-514/2018, argumentos que se relacionan con el voto particular formulado por el Magistrado José Luis Vargas Valdez emitido en la sentencia dictada en el expediente del juicio electoral SUP-JE-281/2021 y acumulado, en donde expresó que se debió declarar la improcedencia del medio de impugnación, porque los juicios y recursos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no son la vía idónea para controvertir actos relacionados con la organización interna y el funcionamiento del Congreso de la Unión y de la actividad parlamentaria.

6. Por otra parte, menciona que, el diecinueve de abril de dos mil veintidós fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se adiciona un inciso h) al numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, siendo que el objetivo de esa reforma fue introducir una causal de improcedencia dentro de los medios de impugnación en materia electoral cuando se pretenda impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento interno de sus órganos y comisiones legislativas.

7. En ese tenor, estima que la integración de la Comisión Permanente es un acto de naturaleza parlamentaria que, por ser propio de la labor legislativa, es de carácter puramente político, que corresponde al Poder Legislativo.

8. Contrario a lo anterior, en el incidente de incumplimiento del que deriva la resolución impugnada, se determinó declarar incumplida la sentencia en rela-



ción con la integración proporcional de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y se ordenó realizar los actos necesarios para modificar su integración, asimismo se apercibió a los miembros de la Junta de Coordinación Política y a los de la Comisión Permanente para el cumplimiento de la sentencia.

9. En ese sentido, se vinculó a la Junta de Coordinación Política y a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por conducto de su Mesa Directiva, a cumplir la sentencia, en los términos siguientes:

a) La Junta de Coordinación Política deberá, de manera inmediata determinar a qué grupo parlamentario se le deducirá una diputación y; en su lugar, asignarle una al Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, a efecto de integrar la Comisión Permanente.

b) La Junta de Coordinación Política, así como la Comisión Permanente, a través de la Mesa Directiva, deberá tomar la protesta a la diputación respectiva del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, siendo innecesario que la citada Junta convoque al Pleno de la Cámara de Diputados para tal efecto.

c) El Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano deberá designar la diputación de su grupo parlamentario que integrará la Comisión Permanente, y lo informará de inmediato a la Mesa Directiva.

d) La Junta de Coordinación Política informará de inmediato a esta Sala Superior sobre el cumplimiento a la sentencia.

10. Reitera que la designación de las diputadas y diputados que integran la referida Comisión Permanente es una atribución que la Constitución Federal le concedió exclusivamente al Poder Legislativo Federal, sin que ningún otro poder u organismo del Estado Mexicano se pueda inmiscuir en las decisiones que son propias de cada una de las Cámaras.

11. En el **segundo concepto de invalidez** manifiesta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación carece de facultades en relación con el ámbito parlamentario del Poder Legislativo, por lo que su sentencia violenta los artículos 14, primer párrafo; 16, primer párrafo; 41, 99 y 133 de la Constitución Federal.



12. Al respecto, aduce que la resolución impugnada contraviene dichos artículos porque no existe precepto constitucional o legal alguno que le otorgue competencia a la citada Sala Superior del Tribunal Electoral respecto del ejercicio de facultades soberanas que corresponden de manera exclusiva a las Cámaras del Congreso de la Unión.

13. Ello es así, porque la competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se limita a conocer únicamente del sistema de medios de impugnación en materia electoral para garantizar la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los términos que establezca la Constitución y la ley.

14. Reitera que el inciso h) del numeral 1 del artículo 10 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que los medios de impugnación previstos en esa ley serán improcedentes cuando se pretenda impugnar cualquier acto parlamentario del Congreso de la Unión, su Comisión Permanente o cualquiera de sus Cámaras, emitido por sus órganos de gobierno, como los concernientes a la integración, organización y funcionamiento interno de sus órganos y Comisiones Legislativas.

15. Asimismo, insiste en que los miembros de la Comisión Permanente son nombrados por sus respectivas Cámaras por prescripción constitucional, que no puede modificarse o alterarse por un órgano jurisdiccional de un diverso Poder de la Unión mediante una sentencia incidental.

16. Agrega que la resolución impugnada vulnera la jerarquía normativa establecida en el artículo 133 de la Constitución Federal, al contravenir diversas disposiciones normativas sin tener sustento constitucional o legal alguno. Específicamente, la improcedencia del escrutinio judicial se establece en los artículos 41, base VI y 99, fracción V, de la Constitución Federal, mientras que la facultad exclusiva respecto de la integración de la Comisión Permanente se establece en los artículos 78 de la Constitución Federal y 117 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

17. Si bien es cierto que la división de poderes en nuestro país opera de manera flexible, ello sólo significa que entre los Poderes del Estado existe una



colaboración y coordinación en los términos a que se ha aludido, pero no los faculta para arrogarse atribuciones que corresponden a otro poder, como aconteció en el caso.

18. En el **tercer concepto de invalidez** argumenta que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación vulnera el principio de representatividad, así como los derechos políticos de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en violación de los artículos 35, 50 y 78 de la Constitución Federal.

19. Relata que el veintiocho de abril de dos mil veintidós se aprobó el acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se nombran a las diputadas y los diputados integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, correspondiente al segundo receso del primer año de ejercicio de la LXV Legislatura, publicado en la Gaceta Parlamentaria de ese órgano legislativo el veintiocho de abril del año referido. La integración de dicha Comisión se realizó respetando el principio de máxima representación efectiva, así como los criterios de proporcionalidad y pluralidad; decisión que se aprobó con el consenso de los grupos parlamentarios.

20. Al respecto, se consideró que no era posible asignar un lugar en la Comisión Permanente al Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano atendiendo, precisamente, a la proporcionalidad y pluralidad de representación política. Ello, porque con veinticinco diputados pertenecientes a ese Grupo Parlamentario, tiene el 5 % del total de la integración de la Cámara de Diputados, así de los 19 diputados que conforman la Comisión Permanente le correspondería proporcionalmente un 0.95 % de diputada o diputado, por lo que una proporcionalidad matemática no les permite integrar parte del citado órgano legislativo.

21. No obstante lo anterior, continúa la Cámara actora, la resolución impugnada invade el ámbito de atribuciones que corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados, en clara vulneración al principio de división de poderes. Así, al ordenarse la modificación de la integración de la Comisión Permanente se vulnera el principio de representatividad, así como los derechos políticos de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al establecerle una conformación que no fue aprobada por el Pleno del Órgano Legislativo.



22. Además, al pretenderse que el asunto sea resuelto por la Junta de Coordinación Política en sustitución del Pleno de la Cámara de Diputados, se vulneran los principios fundamentales del derecho parlamentario de representación de toda la nación en la toma de decisiones en temas que son competencia de la Asamblea y, el de deliberación amplia y democrática en asuntos que son competencia del Pleno.

23. **Registro y turno.** Por acuerdo de veintitrés de junio de dos mil veintidós, el entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional con el número 103/2022 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.

24. **Auto admisorio.** En atención a la resolución de veintiuno de septiembre de dos mil veintidós, dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación 117/2022-CA,¹ el Ministro instructor dictó el acuerdo de veintidós de noviembre de dos mil veintidós, por el cual admitió a trámite la demanda de controversia constitucional y tuvo como autoridad demandada a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a quien ordenó emplazar y requirió que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación a la demanda. Asimismo, tuvo como tercero interesado a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, y se le ordenó dar vista, al igual que a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que hicieran las manifestaciones que estimaran correspondientes.

25. **Contestación de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.** En primer lugar, se hicieron valer dos causales de improcedencia.

¹ El cual se interpuso en contra del acuerdo de cuatro de julio de dos mil veintidós dictado por el Ministro instructor, mediante el cual desechó la presente controversia constitucional. Resolución en la que se determinó que el recurso de reclamación era fundado, se revocó el acuerdo recurrido y se ordenó devolver los autos de la controversia principal al Ministro instructor para el efecto de que, con independencia de algún otro motivo de improcedencia que pudiera detectar, acordara lo conducente.



26. La primera relativa a que la controversia constitucional es improcedente, ya que se promovió contra una sentencia de un órgano integrante del Poder Judicial de la Federación. Al respecto señaló que, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal no incluye a los órganos del Poder Judicial de la Federación. Afirmó que era aplicable la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 119/2004, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE EN CONTRA DE LOS ÓRGANOS DEPOSITARIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.". Lo anterior partiendo de la premisa que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de conformidad con el artículo 99 de la Constitución Federal es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de dicho ordenamiento, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Criterio que ha sido reiterado en los recursos de reclamación 92/2022-CA, 110/2022-CA y 115/2022-CA, todos resueltos por este Alto Tribunal.

27. La segunda causa de improcedencia que hizo valer fue la relativa a que la controversia se promovió contra una sentencia definitiva e inatacable. Ello porque, en principio, la controversia constitucional no es el mecanismo para impugnar resoluciones jurisdiccionales y si bien se ha fijado una excepción a esa regla general cuando la cuestión a examinar consista en la presunta esfera competencial de un órgano originario del Estado, se precisa que esa excepción no es aplicable cuando la sentencia sea emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque conforme a lo previsto en el artículo 99, cuarto párrafo, fracción V, de la Constitución Federal, le corresponde a ese tribunal resolver, en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de la ciudadanía. Estima aplicables los recursos de reclamación 92/2022-CA, 110/2022-CA, 115/2022-CA y 143/2022-CA, todos resueltos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

28. Posteriormente, reconoce como ciertos los hechos descritos por la parte actora. En cuanto a los conceptos de invalidez argumenta que en la acción de inconstitucionalidad 62/2022 y su acumulada ya se declaró la invalidez del artículo 10, numeral 1, inciso h), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que establecía la improcedencia de medios de defensa presentados contra actos parlamentarios del Congreso de la Unión, de sus órganos y de sus comisiones.



29. Además, se afirma que la integración de la citada Comisión Permanente es un acto que puede lesionar derechos políticos-electorales, por tanto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sí puede revisar su constitucionalidad, sin que ello pueda considerarse una invasión a la esfera de atribuciones de algún órgano del Poder Legislativo.

30. Agrega que, en todo caso, la viabilidad jurídica de tutelar judicialmente dicho acto fue definida de manera definitiva e inatacable en la sentencia dictada el veintiséis de enero de dos mil veintidós en el juicio electoral SUP-JE-281/2021 y su acumulado, mientras que los agravios se dirigen a impugnar la diversa resolución de siete de junio de ese año, por lo que deben desestimarse.

31. **Manifestaciones del tercero interesado.** La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión aduce que los conceptos de invalidez primero y segundo de la demanda de controversia constitucional son fundados porque, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al emitir la resolución impugnada, desconoció las obligaciones y limitantes que competen a dicho órgano constitucional, transgrediendo los principios de legalidad y de división de poderes al incidir en determinaciones soberanas y autónomas de la Cámara de Diputados respecto a la integración de la Comisión Permanente.

32. Al respecto, desarrolla diversas consideraciones relacionadas con los principios de legalidad y división de poderes, así concluye que la resolución impugnada incide en la atribución que el artículo 78 constitucional confiere a las Cámaras del Congreso de la Unión. Por otra parte, agrega que en ninguna disposición se le otorga facultad al tribunal demandado para revisar la constitucionalidad y legalidad de actos parlamentarios, como en la especie lo constituye la integración de la Comisión Permanente.

33. Agrega que la integración de la Comisión Permanente no trasciende más allá de la organización interna del órgano legislativo y, por ende, no puede afectar de manera directa e inmediata el derecho político-electoral a ser votado.

34. Por otra parte, aduce que el tercer concepto de invalidez de la parte actora resulta fundado, debido a que la resolución impugnada transgrede el principio de representatividad y los derechos políticos de los integrantes de



la Cámara de Diputados. Además, desconoce que no era posible asignar un lugar en la Comisión Permanente al Grupo Parlamentario del Partido Movimiento ciudadano, atendiendo a la proporcionalidad y pluralidad de representación política en la Cámara de Diputados.

35. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no emitió opinión en el presente asunto.

36. **Audiencia.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia,² en donde se relacionaron las pruebas documentales y se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas; además se relacionaron los alegatos de las partes.

37. **Cierre de instrucción.** Por acuerdo de diez de abril de dos mil veintitrés, se decretó el cierre de instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

38. **Radicación en Primera Sala.** Previa petición del Ministro ponente, se determinó radicar la presente controversia constitucional en la Primera Sala de este Alto Tribunal.

II. COMPETENCIA

39. La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer de la presente controversia constitucional de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de la ley reglamentaria de la materia; 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Número 1/2023 del Tribunal Pleno, por tratarse de una controversia constitucional en la que se estima resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

² La audiencia se celebró el diecisiete de febrero de dos mil veintitrés.



III. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

40. Con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria de la materia, deben precisarse las normas generales y actos objeto de la controversia.³

41. De la lectura integral de la demanda y sus anexos, esta Primera Sala advierte que los actos impugnados en el presente juicio constitucional son los siguientes:

- Sentencia de siete de junio de dos mil veintidós, dictada en los incidentes de incumplimiento y de imposibilidad de cumplimiento del juicio electoral SUP-JE-281/2021 y acumulado, así como los acuerdos y resoluciones que se dicten en cumplimiento o ejecución de la misma.

IV. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

42. Resulta innecesario el estudio de las cuestiones relativas a la oportunidad de la demanda y legitimación de las partes, en virtud de que procede decretar el sobreseimiento en el presente asunto, conforme a las consideraciones siguientes:

43. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al contestar la demanda planteó que se actualizaban dos causas de improcedencia, la primera, relativa a que la controversia constitucional es improcedente ya que se promovió contra una sentencia de un órgano integrante del Poder Judicial de la Federación; la segunda, relativa a que la controversia se promovió en contra de una sentencia definitiva e inatacable.

44. Esta Primera Sala estima **fundadas** las causas de improcedencia hechas valer por la Sala Superior del Tribunal demandado.

³ "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; ..."



A. Las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables.

45. Es un criterio consistente de este Alto Tribunal que las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, al ser emitidas por la máxima instancia para la revisión de casos concretos dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

46. Al respecto, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 32/2016,⁴ decidió que la controversia constitucional era improcedente, **aunque se adujeran cuestiones competenciales, porque el acto impugnado era una sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, que es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, por lo que emite sus resoluciones de forma definitiva e inatacable, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

47. En efecto, de los artículos 99⁵ y 105, fracción I, de la Constitución Federal se extrae que, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y sus determinaciones son definitivas e inatacables.

48. Al respecto, se observa que los preceptos señalados prevén un límite constitucional que impide la revisión, en este caso, de las determinaciones de

⁴ En sesión de seis de octubre de dos mil dieciséis, por mayoría de siete votos.

⁵ Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

"Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y salas regionales; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

"La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

"Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: ..."



la Sala Superior del Tribunal Electoral. Esto es, si la Sala Superior es el órgano límite del Tribunal Electoral, sus sentencias ya no son revisables.

49. Así, por disposición del Constituyente Permanente, las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, con independencia de que se pretendan revisar aspectos formales de dichas resoluciones o el criterio que sirvió de sustento para resolver el fondo del asunto, pues con salvedad de lo previsto en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, respecto de las acciones de inconstitucionalidad, dicho Tribunal Electoral es la máxima autoridad en la materia.

50. En ese sentido, la Constitución Federal no prevé la existencia de algún recurso que permita la revisión de las sentencias de la Sala Superior, ni dentro del sistema de medios de impugnación en materia electoral, ni fuera de éste, por ejemplo, a través de la controversia constitucional.

51. De aceptarse que la controversia constitucional es procedente contra sentencias de la Sala Superior se generaría la posibilidad de revisar y, en su caso, revocar una sentencia (o una parte de ella) que la propia Constitución Federal considera definitiva e inatacable, lo cual además es contrario al diseño del sistema constitucional de medios de impugnación en materia electoral, que fuera de los casos de la acción de inconstitucionalidad, coloca a la referida Sala Superior como la máxima autoridad en esa materia, para la revisión de casos concretos.

52. En el presente caso se combate una sentencia emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictada al resolver los incidentes de cumplimiento y de imposibilidad de cumplimiento, en la cual se determinó que era infundado el incidente de imposibilidad de cumplimiento, porque la sentencia es ejecutable y, por tanto, es posible su cumplimiento; que era infundado el incidente de incumplimiento por violación al principio de paridad; que eran fundados los incidentes de incumplimiento de sentencia en lo relativo a la debida integración de la Comisión Permanente, por lo que se ordenó que, de inmediato, antes de la próxima reunión, se modifique la composición de la Comisión Permanente, conforme a lo señalado en la sentencia, y se apercibió a la Junta de Coordinación Política y a la Mesa Directiva para cumplir la sentencia principal y la sentencia incidental.



53. Por tales razones, no es válido admitir la revisión de la sentencia reclamada, al ser un acto que por mandato constitucional es definitivo e inatacable.

B. Improcedencia de la controversia constitucional cuando se promueve en contra de órganos del Poder Judicial de la Federación.

54. Como una razón autónoma a la ya desarrollada en el apartado anterior, se advierte que la controversia constitucional también es improcedente, pues lo que se busca es combatir un acto de un órgano del Poder Judicial de la Federación, de ahí que no proceda el presente medio de control constitucional de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 119/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE EN CONTRA DE LOS ÓRGANOS DEPOSITARIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."⁶

55. La referida jurisprudencia señala que los órganos del Poder Judicial de la Federación (como lo es el caso de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) no están comprendidos dentro de los supuestos de procedencia de la controversia constitucional del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

56. Esto se pone en evidencia de forma expresa y manifiesta, por ejemplo, en lo decidido en el recurso de reclamación 89/2019-CA,⁷ en el cual se indicó que el pretender revisar determinaciones de órganos del Poder Judicial de la Federación que actúan como parte del sistema de control de constitucionalidad "no se ubica dentro del ámbito de los actos susceptibles de ser reclamados en la controversia constitucional, al ubicarse en el mismo nivel de ser también un mecanismo de control constitucional".

⁶ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1117 y registro digital: 179960.

⁷ Resuelto por la Primera Sala en la sesión correspondiente de once de septiembre de dos mil diecinueve. Unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). Hizo suyo el asunto el Ministro Luis María Aguilar Morales.



57. Por tal motivo, si bien existe un criterio que determina que los supuestos de procedencia de la controversia constitucional no son limitativos, lo cierto es que la lectura sistemática de dicho criterio con el diverso contenido en la jurisprudencia P./J. 119/2004 nos permite concluir que, dentro de dichos supuestos no limitativos **no está comprendida la revisión de actos de órganos del Poder Judicial de la Federación** que ejercen una función de control de la regularidad constitucional.

58. Esto es consistente con lo decidido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al fallar los recursos de reclamación derivados de controversias constitucionales 131/99⁸ y 208/2004-PL.⁹

59. En dichos asuntos, se sostuvo que la controversia constitucional procede únicamente en los términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal con motivo de conflictos suscitados entre dos o más niveles de gobierno (Federación, Estado o Municipio) en que se tilden de inconstitucionales actos o disposiciones generales emitidos por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión de fondo debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias que a cada uno corresponda, no así por actos del Poder Judicial de la Federación. Dichos asuntos dieron origen a la citada jurisprudencia P./J. 119/2004.

60. En esos casos, en síntesis, se estableció lo siguiente:

a) La controversia constitucional no es un recurso ulterior que esté diseñado para revisar lo decidido por los órganos del Poder Judicial de la Federación que

⁸ Relativo a la controversia constitucional 8/99, resuelto por el Tribunal en Pleno el 9 de septiembre de 1999, por unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente, Góngora Pimentel. Los señores Ministros Aguirre Anguiano y presidente Góngora Pimentel manifestaron que formularán voto explicativo. Fue ponente el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón.

⁹ Deducido de la controversia constitucional número 70/2004, resuelto por el Tribunal Pleno el siete de septiembre de dos mil cuatro, se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y presidente Azuela Güitrón; los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Góngora Pimentel votaron en contra, porque se declarara fundado el recurso, y reservaron su derecho de formular votos particulares.—El señor Ministro presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.



ejercen funciones de control constitucional. Por ejemplo, vía controversia no podrían revisarse sentencias dictadas en el juicio de amparo.

b) Si se admitiera la posibilidad anterior, se trastocaría el diseño de los mecanismos de control de la Constitución Federal.

c) Los órganos del Poder Judicial de la Federación están excluidos de los supuestos de procedencia de la controversia constitucional, contenidos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

61. En ese sentido, se precisa que las sentencias de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son actos que derivan del sistema de control constitucional en materia electoral previsto por el artículo 99 de la Constitución Federal.

62. En efecto, el referido numeral dispone que el Tribunal Electoral, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, señala que, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, las Salas de dicho Tribunal podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución Federal. Finalmente, dispone que, para el ejercicio de sus atribuciones, el tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y Salas Regionales.

63. Por lo antes mencionado, se observa que la controversia constitucional no es un mecanismo a partir del cual pueda revisarse lo decidido por los órganos que administran el sistema de medios de impugnación en materia electoral, pues ése no es el diseño previsto constitucionalmente, es decir, la controversia constitucional no está prevista como un recurso ulterior dispuesto para revisar las decisiones que emite el Tribunal Electoral en ejercicio del control constitucional que tiene asignado en su ámbito de especialidad.

64. Al respecto, cabe precisar que en el presente caso no es aplicable la excepción que permite revisar sentencias vía controversia constitucional, pre-



vista en la jurisprudencia P./J. 16/2008.¹⁰ Ello porque ese supuesto de excepción no contempla la posibilidad de revisar actos que por mandato constitucional son definitivos e inatacables, además de que dicho supuesto de excepción tampoco contempla la posibilidad de revisar actos de órganos del Poder Judicial de la Federación.

65. De tal suerte, se observa que como en el caso en estudio se presentan las variables anteriores (se combate un acto definitivo e inatacable emitido por un órgano del Poder Judicial de la Federación) se considera que no se puede actualizar dicho supuesto de excepción.

66. Similares consideraciones se sostuvieron por esta Primera Sala al resolver los recursos de reclamación 143/2022-CA y 142/2022-CA.¹¹

67. Finalmente, se debe decir que todas las consideraciones anteriores son exactamente aplicables a sentencias dictadas tanto en los juicios principales, como en los incidentes derivados de ellos, como podría ser el incidente de incumplimiento o de imposibilidad de cumplimiento en el que se emitió la sentencia aquí recurrida. Ello en primer lugar, porque dichas decisiones son accesorias a lo determinado en el juicio principal, de ahí que admitir la procedencia contra éstas implicaría analizar, de forma indirecta, lo decidido en el juicio principal, pues en ellas sólo se busca dar cumplimiento a lo decidido en la sentencia principal y, en segundo lugar, porque los fundamentos desarrollados que determinan la definitividad e inatacabilidad de las sentencias del Tribunal Electoral, así como la improcedencia de la controversia en contra de sentencias emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación, no establecen ningún análisis diferenciado entre sentencias dictadas en los juicios principales o sentencias dictadas en incidentes.

¹⁰ De rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815, con registro digital: 170355.

¹¹ Resueltos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós. Unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



68. Lo anterior también bastaría para sobreseer respecto del acto impugnado consistente en "los acuerdos y resoluciones que se dicten en cumplimiento o ejecución de la [sentencia impugnada]" que señala la Cámara de Diputados actora. Sin embargo, respecto de éstos últimos existe una adicional causa de sobreseimiento, pues si bien los señala como actos impugnados, sólo hace un señalamiento genérico respecto de ellos, sin que se aduzca un argumento específico en su contra, de ahí que también por esa razón procede sobreseer en la controversia sobre dichos actos.

69. En consecuencia, como se adelantó, procede sobreseer en la presente controversia constitucional con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción IX, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

70. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante 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 **mayoría de tres votos** de la señora Ministra y los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo en contra del emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Esta sentencia se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 103/2022.

TEMA. Excepción a la improcedencia de la controversia constitucional en contra de las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. En sesión de veintitrés de agosto de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió sobreseer en la controversia constitucional al rubro indicada.

I. Razones de la mayoría

2. En la sentencia se determina que se actualizan dos causas de improcedencia, autónomas entre sí, que dan lugar al sobreseimiento en la controversia constitucional.

3. Por una parte, se afirma que las sentencias emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son definitivas e inatacables, de conformidad con lo establecido en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Por otra parte, se determina que la controversia constitucional también es improcedente, pues lo que se busca es combatir un acto de un órgano del Poder Judicial de la Federación, de ahí que no proceda este medio de control constitucional de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 119/2004, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE EN CONTRA DE LOS ÓRGANOS DEPOSITARIOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN."

5. El asunto tomó como base los recursos de reclamación 142/2022-CA y 143/2022-CA.¹

II. Razones de la concurrencia

6. Si bien comparto el sentido de la sentencia, respetuosamente difiero de las razones que lo sustentan, por las razones que expongo a continuación.

¹ Ambos resueltos por unanimidad de cuatro votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil veintidós. Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



7. Tal como ha sido mi postura en diversos asuntos similares a éste, no comparto el argumento de que la controversia constitucional sea notoria y manifiestamente improcedente en contra de resoluciones emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como una regla general y absoluta. Por ende, tampoco comparto que las determinaciones de dicho órgano jurisdiccional electoral tengan el carácter de ser definitivas e inatacables.
8. Lo anterior, porque considero que puede actualizarse una excepción para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda revisar las determinaciones de la citada Sala Superior cuando (i) se argumente una falta de competencia del tribunal para conocer de la resolución, y que con ello (ii) se afecte la esfera competencial de otro órgano. Es decir, que exista una presunta invasión de la esfera competencial de otro ente del Estado, cuestión que deberá ser analizada caso por caso.
9. Esto porque el artículo 105, fracción I, constitucional nos faculta como Tribunal Constitucional a analizar cualquier conflicto entre órganos originarios del Estado por invasión de facultades otorgadas en la Constitución Federal. Por ello, concuerdo que las resoluciones de la Sala Superior del Tribunal Electoral, como órgano del Poder Judicial de la Federación y autoridad máxima dentro del ámbito jurisdiccional en materia electoral, son definitivas e inatacables, conforme al artículo 99 constitucional, siempre y cuando su resolución se limite al ámbito de sus competencias. Sin embargo, en mi opinión, sí son revisables a través de la controversia constitucional si emite un acto que escapa a su competencia otorgada por la propia Constitución y, por ende, se atribuya la de otro órgano del Estado.²
10. Ahora bien, a pesar de no compartir las razones que rigen la sentencia, considero que en el caso la controversia constitucional es improcedente al ser extemporánea, de conformidad con las razones que se expusieron en el acuerdo de desechamiento de cuatro de julio de dos mil veintidós.³

² En términos de la jurisprudencia P./J. 16/2008 del Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815 y registro digital: 170355.

³ Acuerdo que fue revocado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el recurso de reclamación 117/2022-CA.



11. Por tanto, considero que la controversia constitucional sí es improcedente; pero, por consideraciones diferentes a las expuestas en la sentencia. De ahí que formule el presente voto concurrente.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 119/2004 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, diciembre de 2004, página 1117, con número de registro digital: 179960.

Este voto se publicó el viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 30 de noviembre de 2023. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

