



**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 33**

**Tomo II**

Enero de 2024

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 33**

**Tomo II**

**Enero de 2024**

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

Dirección General de la Coordinación  
de Compilación y Sistematización de Tesis

José Omar Hernández Salgado  
Director 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  
Ministra Ana Margarita Ríos Farjat

## **SEGUNDA SALA**

Ministro Alberto Pérez Dayán  
*Presidente*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministra Lenia Batres Guadarrama  
Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
Ministro Javier Laynez Potisek





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





**Sección Segunda**  
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE CONTRA UNA NORMA GENERAL CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, EL CUAL PUEDE CONSISTIR EN UNA DISPOSICIÓN DE OBSERVANCIA GENERAL DE IGUAL O INFERIOR JERARQUÍA, SIEMPRE Y CUANDO ÉSTA TENGA SU FUNDAMENTO EN AQUÉLLA Y MATERIALICE LOS SUPUESTOS QUE EXIGE O PREVÉ.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACUERDO POR EL QUE SE DISPONE 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 DE 11 DE MAYO DE 2020, NO CONSTITUYE UNA CONCRECIÓN DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL QUE POR ELLO, PUEDE CONSIDERARSE COMO UN ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITA IMPUGNAR DICHA LEY DENTRO DEL MISMO PLAZO.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD, AL HABER TRANSCURRIDO EN EXCESO EL PLAZO DE TREINTA DÍAS PARA PRESENTAR LA DEMANDA CON MOTIVO DE LA PUBLICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS DEL 88 AL 92 DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 27 DE MAYO DE 2019.**

**IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL MUNICIPIO DE PABELLÓN DE ARTEAGA, ESTADO DE AGUASCALIENTES, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA.**



**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA SINDICATURA DEL MUNICIPIO DE PABELLÓN DE ARTEAGA, ESTADO DE AGUASCALIENTES, PUEDE PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHO ENTE.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ESE PODER.**

**VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA.**

**VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL CUENTEN CON INTERÉS PARA ACUDIR A ESTA VÍA, ES NECESARIO QUE CON LA EMISIÓN DEL ACTO O NORMA GENERAL IMPUGNADO, EXISTA CUANDO MENOS UN PRINCIPIO DE AGRAVIO EN PERJUICIO DE LA PARTE ACTORA.**

**IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.**

**X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR PARA PROMOVERLA DERIVA DE QUE SUS CONCEPTOS DE INVALIDEZ SE ENCUENTRAN ENCAMINADOS A DEMOSTRAR QUE EL ACUERDO IMPUGNADO VULNERA SU ESFERA COMPETENCIAL.**

**XI. 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.**

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

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

**XIV. 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.**

**XV. 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.**

**XVI. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. SU NATURALEZA JURÍDICA.**

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

**XVIII. 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.**

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

**XX. 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.**



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

**XXII. GUARDIA NACIONAL. JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019, QUE DIO ORIGEN A LA CONFORMACIÓN DE AQUÉLLA.**

**XXIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. CONFORME A LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019, EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL, LA PARTICIPACIÓN DE AQUÉLLA ES INDISPENSABLE EN EL AUXILIO DE LAS AUTORIDADES POLICIALES CIVILES.**

**XXIV. SEGURIDAD PÚBLICA. CONFORME A LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL 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.**

**XXV. 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.**

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

**XXVII. 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.**

**XXVIII. SEGURIDAD PÚBLICA. LA PARTICIPACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS EN FUNCIONES PROPIAS DE DICHA MATERIA DEBE SER EXCEPCIO-**





**NAL Y TEMPORAL, POR LO QUE SU INTERVENCIÓN PERMANENTE RESULTA INVÁLIDA.**

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

**XXX. 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.**

**XXXI. FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.**

**XXXII. SEGURIDAD PÚBLICA. ESTA MATERIA SE INCORPORÓ AL RÉGIMEN DE FACULTADES CONCURRENTES POR REFORMA DE 31 DE DICIEMBRE DE 1994 A LOS ARTÍCULOS 21 Y 73, FRACCIÓN XXIII, DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL.**

**XXXIII. 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.**

**XXXIV. 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.**

**XXXV. 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.**

**XXXVI. 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 CONSTITUYE UN EXCESO EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA CONFERIDA AL PODER EJECUTIVO 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, ACATÓ LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL DE 26 DE MARZO DE 2019.**

**XXXVIII. 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.**

**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, 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.**

**XL. SEGURIDAD PÚBLICA. CONFORME AL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GUARDIA NACIONAL 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, CAPACI-**



**DADES E IMPLANTACIÓN TERRITORIAL, SIN RESERVAR AL CONGRESO DE LA UNIÓN LA FACULTAD DE LEGISLAR AL RESPECTO.**

**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, DERIVA DE UNA FACULTAD POTESTATIVA OTORGADA POR EL CONSTITUYENTE AL PODER EJECUTIVO FEDERAL.**

**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, NO DEPENDÍA DE LA EMISIÓN DE UNA NORMA GENERAL PARA SU IMPLEMENTACIÓN O EJECUCIÓN.**

**XLIII. 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 EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS DE RESERVA DE LEY Y DE SUBORDINACIÓN JERÁRQUICA.**

**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, NO INVADE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS Y DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**XLV. 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.**



**XLVI. FUERZA ARMADA PERMANENTE. LA COLABORACIÓN DE LA FUERZA ARMADA PERMANENTE, PARA DESEMPEÑAR LAS TAREAS DE SEGURIDAD PÚBLICA QUE SE LE ASIGNEN CON LAS AUTORIDADES LOCALES Y MUNICIPALES COMPETENTES SOLAMENTE PUEDE LLEVARSE A CABO CUANDO ASÍ SEA FORMALMENTE REQUERIDA.**

**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, NO PERMITE SU OPERACIÓN PERMANENTE SIN QUE EXISTA UN REQUERIMIENTO PREVIO POR PARTE DE LA AUTORIDAD CORRESPONDIENTE DEL ÁMBITO ESTATAL O MUNICIPAL.**

**XLVIII. FUERZA ARMADA PERMANENTE. SU PARTICIPACIÓN EN FUNCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA A CARGO DE LA GUARDIA NACIONAL, MIENTRAS ESTA ÚLTIMA DESARROLLA SU ESTRUCTURA, CAPACIDADES E IMPLANTACIÓN TERRITORIAL, EN CORRELACIÓN CON LAS AUTORIDADES LOCALES Y MUNICIPALES COMPETENTES, PUEDE LLEVARSE A CABO DE EXISTIR UN CONVENIO DE COLABORACIÓN QUE ASÍ LO DETERMINE Y QUE SEA CELEBRADO DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 89 DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL Y DEMÁS DISPOSICIONES APLICABLES, SEGÚN SEA EL CASO.**

**XLIX. FUERZA ARMADA PERMANENTE. SU PARTICIPACIÓN EN OPERATIVOS CONJUNTOS CON OTRAS AUTORIDADES FEDERALES, LOCALES O MUNICIPALES, DE ACUERDO CON LO ESTIPULADO EN EL ARTÍCULO 9, FRACCIÓN XXVIII, DE LA LEY DE LA GUARDIA NACIONAL, SE SUJETA A SU VEZ A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 7, FRACCIÓN X, DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, QUE PREVE UN DEBER DE COORDINACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS PARA TAL EFECTO.**

**LI. 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, EN CUANTO INSTRUYE AL SECRETARIO DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA PARA COORDINARSE CON LOS SECRETARIOS DE LA DEFENSA NACIONAL Y DE MARINA, CON EL PROPÓSITO DE DEFINIR LA FORMA EN LA QUE LAS ACTIVIDADES DE AQUÉLLA COMPLEMENTARÁN LA FUNCIÓN DE LA GUARDIA NACIONAL, NO REDUNDA EN PERJUICIO DE LAS FACULTADES EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE LAS AUTORIDADES ESTATALES O LOCALES, NI MENOS-CABA EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.**

**LI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE DESESTIMARSE EL CONCEPTO DE INVALIDEZ EN EL QUE SE CUESTIONA LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL DE UN SUPUESTO SISTEMA NORMATIVO CONFORMADO POR LA LEY CUYA IMPUGNACIÓN RESULTÓ EXTEMPORÁNEA.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 91/2020. MUNICIPIO DE PABELLÓN DE ARTEAGA, ESTADO DE AGUASCALIENTES. 25 DE MAYO DE 2023. PONENTE: ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Normas impugnadas:** 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 y la Ley de la Guardia Nacional.

	APARTADO	DECISIÓN	PÁGINAS
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	18
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES IMPUGNADAS	Se tienen por efectivamente impugnados 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 y la Ley de la Guardia Nacional.	18-19



III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna respecto 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", pero extemporánea respecto de la impugnación de la Ley de la Guardia Nacional.	<b>19-24</b>
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	<b>24-25</b>
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Se tienen como demandados al Poder Ejecutivo Federal y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión carece de legitimación pasiva en este caso, al ser que no dio contestación a la demanda de controversia constitucional dentro del plazo otorgado, por lo que procede sobreseer en el juicio respecto de dicha autoridad.	<b>26-27</b>
VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b> VI.1. Falta de interés legítimo	La causal de improcedencia es infundada. El Municipio actor cuenta con interés legítimo para acudir al presente medio de control constitucional.	<b>27-31</b>
	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		<b>31-120</b>
VII	<b>VII.1. Parámetro de regularidad constitucional</b>	<b>VII.1.1.</b> Marco constitucional de la seguridad pública en el país.	<b>32-48</b>
		<b>VII.1.2.</b> La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve.	<b>48-54</b>
		<b>VII.1.3.</b> Los artículos transitorios de la citada reforma constitucional.	<b>54-62</b>
		<b>VII.1.4.</b> Marco de excepcionalidad constitucional sobre el uso de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública.	<b>62-76</b>



		<b>VII.1.5.</b> Facultades en materia de seguridad pública propias de los Municipios y de las entidades federativas.	<b>76-79</b>
	<b>VII.2. Análisis del Acuerdo impugnado</b>	<b>VII.2.1.</b> Exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria conferida al Poder Ejecutivo de la Federación.	<b>82-95</b>
		<b>VII.2.2.</b> Invasión de competencias en materia de seguridad pública propias de los Municipios y de las entidades federativas.	<b>95-105</b>
		<b>VII.2.3.</b> Otorgamiento de facultades adicionales a las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina.	<b>106-120</b>
<b>VIII.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<p>PRIMERO.—Es <b>parcialmente procedente, pero infundada</b> la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se <b>sobresee</b> en la presente controversia constitucional respecto de los artículos del 88 al 92 de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por las razones expuestas en el apartado III de esta decisión.</p> <p>TERCERO.—Se reconoce la <b>validez</b> 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 VII de esta determinación.</p> <p>CUARTO.—Publíquese esta resolución en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> y en su <i>Gaceta</i>.</p>	<b>120</b>



Ciudad de México. El Tribunal 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 se resuelve la controversia constitucional **91/2020**, promovida por el Municipio de Pabellón de Arteaga, Estado de Aguascalientes, en contra del Poder Ejecutivo Federal y del Congreso de la Unión, por conducto de sus Cámaras de Diputados y Senadores, 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"* y de la Ley de la Guardia Nacional.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

**1. 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.<sup>1</sup> Una de las modificaciones principales de la reforma se concentra en el artículo 21, párrafos noveno y décimo, de la Constitución Federal 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.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> **"Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.





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.<sup>3</sup>

4. **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,<sup>4</sup> 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 reforma constitucional.

5. **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:

"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.

"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."

<sup>3</sup> **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."

<sup>4</sup> 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 señor 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 esta 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." [Lo resaltado es propio del original]



**6. Demanda de controversia constitucional.** El veintitrés de junio de dos mil veinte, María Leticia González Durón, en su calidad de síndica del Municipio de Pabellón de Arteaga, Estado de Aguascalientes, promovió controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que señaló como normas impugnadas, las siguientes:

- La aprobación, promulgación y publicación 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; y,
- La aprobación, promulgación y publicación del decreto que contiene la Ley de la Guardia Nacional en su totalidad, pero en específico, los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 del ordenamiento en cita.

**7. Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Municipio actor expuso esencialmente en sus tres conceptos de invalidez, lo siguiente:

• **Primer concepto de invalidez.** De acuerdo con los artículos primero y quinto transitorios de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, al Congreso de la Unión se le encomendó el mandato consistente en realizar las adecuaciones legales conducentes dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de la reforma constitucional, a fin de que el presidente de la República pudiera disponer de la Fuerza Armada en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

• De ahí que si el Congreso de la Unión fue omiso en cumplir con el mandato establecido en el artículo primero transitorio en cita, el Poder Ejecutivo Federal no puede regular dicha materia, por lo que carece de facultades para emitir el acuerdo impugnado.

• **Segundo concepto de invalidez.** Si bien el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País prescribe a favor del Ejecutivo Federal la facultad reglamentaria para expedir las previsiones necesarias para la ejecución de las



leyes emanadas del Congreso de la Unión, no obstante, al emitir el Acuerdo impugnado se atenta contra el sistema federal, al permitir la realización de funciones que son atribuidas a las entidades federativas y a los Municipios.

- Lo anterior violenta los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, en tanto que no puede invadir la esfera de competencias del Poder Legislativo Federal ni la distribución de competencias en materia de seguridad pública, al ser que ésta es una materia que cuya regulación corresponde a los Estados y Municipios.

- El decreto impugnado establece que la Fuerza Armada actuará de manera complementaria con la Guardia Nacional, y esta última actúa de forma complementaria a las autoridades locales de seguridad, lo que se traduce en la operación del ejército en los Estados y Municipios sin que medie consentimiento para ello, sustituyéndose en sus funciones, pese a que solamente deberían limitarse a tratar cuestiones del fuero federal.

- **Tercer concepto de invalidez.** El acuerdo impugnado viola los artículos 21, 40, 115 y 124, todos de la Constitución Política del País, así como lo contenido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, debido a que el diseño de la Guardia Nacional y la disposición de la Fuerza Armada implica la centralización de las labores de seguridad pública, lo que subordina al Estado de Aguascalientes y al Municipio de Pabellón de Arteaga a lo que mandate el Ejecutivo Federal.

- No obstante que de acuerdo con los artículos 21 y 40 de la Constitución Federal, se establece la coordinación y cooperación entre la Federación, entes federados y Municipios, en específico, la materia de la seguridad pública es una facultad concurrente respecto de la cual existe un mandato constitucional de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, por lo que una transgresión a este régimen involucra el principio de distribución competencial. Lo anterior se corrobora a la luz de lo dispuesto en la Constitución Política del País y la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues el Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé la participación coordinada de las distintas instancias de gobierno, y no un diseño vertical y autoritario.



- El acuerdo impugnado transgrede la coordinación propia de dicho sistema, al someter a las entidades federativas y a los Municipios a lo que disponga el Poder Ejecutivo Federal, no obstante que la Guardia Nacional y la Fuerza Armada solamente deberían tratar cuestiones de fuero federal, sin que mediara la celebración de convenios de colaboración con las entidades federativas o los Municipios para tal efecto.

- En otro orden de ideas, de conformidad con la Ley de la Guardia Nacional, la Guardia Nacional se coordina directamente con la Fuerza Armada para el despliegue de acciones en materia de seguridad pública, las cuales son determinadas de manera discrecional.

- El artículo 88 de la Ley de la Guardia Nacional si bien permite que la Guardia Nacional participe en operaciones coordinadas con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y de los Municipios, no obstante, lo anterior queda sin efectos cuando se trate de operaciones en que participa solamente la Guardia Nacional, y discrecionalmente la Fuerza Armada.

- En ese tenor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley de la Guardia Nacional en relación con en el artículo cuarto del Acuerdo impugnado, se permite la celebración de dichos convenios fuera del marco establecido en el Sistema Nacional de Seguridad Pública, al facultar al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina para definir de qué manera las actividades de la Fuerza Armada complementarán las de la Guardia Nacional.

- Por otro lado, en términos del artículo 90 de la Ley de la Guardia Nacional, ésta se convierte en un ente fiscalizador del cumplimiento de las obligaciones a cargo del Poder Ejecutivo en el ámbito local, lo que sitúa en un plano de desigualdad a los Estados y Municipios.

- De conformidad con el artículo 91 de la ley impugnada, se reconoce que la Guardia Nacional sustituirá las tareas en materia de seguridad pública originalmente asignadas a las autoridades locales, quedando facultada la Federación para imponer las condiciones, verificar y evaluar el cumplimiento de las obliga-



ciones de los Estados y Municipios, inclusive después de que concluyan las labores de la Guardia Nacional y de la Fuerza Armada.

- Pese a que en términos del artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Política del País, las Legislaturas estatales son las que detentan las facultades correspondientes a la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los Municipios, cuestión reiterada en el artículo 27 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

- El artículo 137 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone que la Auditoría Superior de la Federación es el órgano encargado de fiscalizar los recursos federales que ejerzan la Federación, las entidades federativas y los Municipios y que se destinen al gasto en materia de seguridad pública, de ahí que se violenta el sistema de concurrencia de facultades en ese ámbito.

- Finalmente, el artículo 92 de la Ley de la Guardia Nacional insta un mecanismo de corresponsabilidad presupuestaria de los Estados y Municipios para cubrir las aportaciones correspondientes, cuando la Guardia Nacional participe en tareas de seguridad pública de competencia local, lo que implica que la Guardia Nacional y la Fuerza Armada suplirán la prestación de dichos servicios y perseguirán las faltas administrativas cuya competencia corresponde a los Estados y Municipios. La operación de la Guardia Nacional se permite en todo el territorio de la República Mexicana, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley de la Guardia Nacional.

- Así las cosas, la Ley de la Guardia Nacional y el Acuerdo impugnado violentan los artículos 21, 40, 115 y 124, todos de la Constitución Política del País, así como las disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**8. Admisión y trámite.** Por acuerdo de veintiséis de junio de dos mil veinte, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente, registrar la controversia constitucional bajo el número 91/2020 y turnarla a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, por razón de conexidad con las diversas controversias constitucionales 85/2020, 87/2020 y 90/2020.



9. Por auto de veintinueve de junio de dos mil veinte la Ministra instructora previno al Municipio actor a efecto de que manifestara, en su caso, si señala como autoridad demandada a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión por lo que se refiere a la aprobación de la Ley de la Guardia Nacional, impugnada en este medio de control constitucional.

10. Por acuerdo de quince de febrero de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por no desahogada la prevención formulada al Municipio actor y admitió a trámite la controversia constitucional, por otro lado, tuvo como demandados en este procedimiento constitucional al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y dio vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

#### **11. Contestación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.**

El ocho de abril de dos mil veintiuno, el senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su calidad de presidente de la Mesa Directiva y representante legal de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, dio contestación a la demanda.

12. En primer lugar, expuso lo que consideró conveniente para sostener la validez del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley de la Guardia Nacional:

- El Decreto por el que se expidió la Ley de la Guardia Nacional se ajustó al procedimiento legislativo contemplado en la Constitución Política del País y en las demás leyes secundarias que rigen en la materia.

- Se cumplieron a cabalidad las disposiciones y procedimientos inherentes a cada fase del procedimiento legislativo, consistentes en la presentación de la iniciativa, el turno de la iniciativa a las comisiones correspondientes para su dictaminación y análisis, la discusión y votación de los dictámenes de las comisiones, la remisión a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la minuta aprobada del proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Guardia Nacional.

- De lo anterior se desprende que se cumplieron los requisitos formales y procesales inherentes a los procedimientos legislativos, en específico, con aquellos





establecidos en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política del País, para la expedición de los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional.

**13.** En relación con el tercer concepto de invalidez, señaló lo siguiente:

- Resultan infundados los argumentos expuestos en dicho concepto de invalidez, debido a que tras la reforma constitucional, se consolidó la Guardia Nacional como institución policial de carácter civil entres cuyas funciones se encuentran las de salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, contribuir a la generación y preservación del orden público y paz social; lo anterior trajo como consecuencia la modificación del artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política del País, a fin de establecer como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la de expedir las leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, organicen la Guardia Nacional y a las demás instituciones de seguridad pública en materia federal.

- En términos del artículo cuarto transitorio de la reforma constitucional en cita, el Constituyente determinó que el legislador federal, al momento de expedir el marco normativo que rija el funcionamiento de la Guardia Nacional, debe normar lo relativo a la coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas y Municipios.

- Los términos, condiciones, obligaciones y derechos deben establecerse en los respectivos convenios de colaboración, los cuales deben ser suscritos por la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate y los presidentes municipales correspondientes, de ser el caso.

- Así, la Ley de la Guardia Nacional de ninguna manera invade las competencias del Estado de Aguascalientes, pues la atribución de la Guardia Nacional para actuar en el territorio de las entidades federativas solamente puede realizarse de conformidad con los parámetros que se establezcan en los convenios de colaboración, en correlación con las disposiciones contenidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y los acuerdos emanados del Consejo Nacional de Seguridad Pública.



- Adicionalmente, es incorrecta la aseveración consistente en que se someta a ciertas obligaciones a los poderes locales para que la Guardia Nacional adquiera el control de la seguridad pública en la entidad de que se trate, sino que en todo caso, las obligaciones serían pactadas por la persona titular de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y los presidentes municipales correspondientes y el despliegue de sus actividades se realizará solamente en el caso de que así sea requerido.

- En cuanto al artículo 89 de la Ley de la Guardia Nacional, éste no permite la celebración de convenios fuera del marco que establece el Sistema Nacional de Seguridad Pública para la realización de acciones continuas en dicha materia, sino que los convenios de colaboración se ceñirán a los términos convenidos en su momento.

- Por lo que concierne al artículo 90 de la Ley de la Guardia Nacional, el hecho de que establezca obligaciones a cargo de los titulares del poder ejecutivo local, si bien convierte a la Guardia Nacional en un ente fiscalizador del cumplimiento de dichas obligaciones implica que en caso de suscribirse convenios de colaboración con las entidades federativas y Municipios, se deben fijar las bases y parámetros de dicha colaboración a fin de que se fortalezcan las capacidades de las instituciones de seguridad pública estatales y municipales. Sin que pretenda la subordinación ni la asunción de atribuciones constitucionales de las entidades federativas o de los Municipios.

- Por otro lado, el artículo 91 de la Ley de la Guardia Nacional se ajusta a lo dispuesto en el artículo séptimo transitorio de la reforma constitucional, en el que se previó emprender un proceso de diagnóstico y fortalecimiento de las instituciones de policía locales de todo el país, sin que el poder federal pretenda establecer condiciones a los órdenes de gobierno locales, pues las condiciones se establecerían de mutuo acuerdo al celebrarse los convenios de colaboración.

- En ese tenor, solicita a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que se reconozca la validez de los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional, al ser que éstos de ninguna forma transgreden lo dispuesto en los artículos 21, 40, 115 y 124 de la Constitución Política del País.



**14. Contestación del Poder Ejecutivo de la Federación.** El doce de abril de dos mil veintiuno, Julio Scherer Ibarra, en su calidad de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, dio contestación a la demanda y planteó las siguientes causas de improcedencia:

- **Extemporaneidad** en la impugnación de la Ley de la Guardia Nacional, de conformidad con lo previsto en el artículo 19, fracción VII, en relación con el 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, puesto que dicho ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, lo cual en relación con la fecha de promoción de la demanda de controversia constitucional, permite denotar que ésta es notoriamente extemporánea.

- Por otro lado, tampoco puede considerarse que conforman un sistema normativo, ni se trata de un acto de aplicación, pues en el acuerdo impugnado no se aplicaron los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de la Ley de la Guardia Nacional, al ser que éste es un acto de aplicación del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional.

- **Falta de interés legítimo** del instituto actor para promover la demanda de controversia constitucional, en concordancia con los artículos 10, fracción I, y 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia y el artículo 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que no acreditó una transgresión a su esfera de competencia expresamente reconocida en algún precepto constitucional, pues no expone ninguna invasión a su esfera de atribuciones ni un principio de afectación.

**15.** En su contestación a los conceptos de invalidez, señaló esencialmente:

- **Primero.** La persona titular del Poder Ejecutivo Federal cuenta con facultades para emitir el acuerdo impugnado, en tanto que de conformidad con el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, se estableció una cláusula habilitante consistente en que durante los cinco años siguientes a su entrada en vigor, 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, mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.



- Dicha habilitación directa no requiere de la intervención de otras autoridades, en específico, no requiere de la intervención de ninguna de las Cámaras del Congreso de la Unión para su materialización, al tratarse de una facultad de ejercicio directo del Poder Ejecutivo en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País.

- Por otro lado, la competencia del Congreso de la Unión se limita a desarrollar normas secundarias en materia de Guardia Nacional, mientras que el Poder Ejecutivo Federal podrá disponer de la Fuerza Armada para realizar tareas de seguridad pública durante los cinco años siguientes a la emisión del decreto constitucional, estableciendo además, diversas limitantes al respecto, por lo que existe una esfera de competencia delimitada para ambos Poderes de la Unión.

- En ese tenor, concluye que el acuerdo impugnado cumple con los requisitos constitucionales que fueron señalados en el artículo quinto transitorio de la multicitada reforma constitucional.

- **Segundo.** El Poder Ejecutivo Federal no se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria, contenida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País puesto que dicha facultad en realidad deriva del artículo quinto transitorio de una reforma constitucional, el cual establece los lineamientos para su actuación, por lo que de ninguna manera el acuerdo impugnado pretende reglamentar las leyes secundarias en materia de Guardia Nacional que expida el Congreso de la Unión.

- **Tercero.** La Federación no transgrede las facultades concurrentes en materia de seguridad pública a cargo del Municipio actor, dado que es la propia Constitución Federal la que autoriza al Ejecutivo Federal para disponer de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, limitándose dichas funciones a lo establecido en el artículo 9, fracciones I, II, IX, X, XIII, XIV, XVI, XXV, XXVII, XXVIII y XXXIV, de la Ley de la Guardia Nacional, lo que de ninguna forma viola las facultades de coordinación en materia de seguridad pública.

- Respecto de los artículos 88 a 92 de la Ley de la Guardia Nacional, éstos tampoco violentan la esfera jurídica del Municipio actor, sino que establecen



mecanismos de coordinación y colaboración de la Guardia Nacional con las entidades federativas y los Municipios en tratándose de la celebración de convenios, previo consentimiento de las entidades federativas y los Municipios interesados.

- Con lo anterior se corrobora que de ninguna manera se sujetan las actividades de seguridad pública del Municipio actor a lo que disponga el Ejecutivo Federal, sino que las entidades federativas y los Municipios seguirán realizando las actividades que le correspondan y, además, podrán celebrar convenios de coordinación con la Guardia Nacional.

**16. Requerimiento de constancias.** Por acuerdo de cuatro de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora, entre otras cuestiones, advirtió que había transcurrido el plazo otorgado a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, sin que ésta hubiera dado contestación a la demanda de controversia constitucional, no obstante de encontrarse debidamente notificada, por lo que le requirió enviar copia certificada de los antecedentes legislativos de la Ley de la Guardia Nacional, apercibiendo sobre la aplicación de la multa decretada en autos en caso de no hacerlo.

**17. Desahogo de requerimiento.** El trece de mayo de dos mil veintiuno la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión envió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, copia certificada de los antecedentes legislativos de la Ley de la Guardia Nacional, a fin de dar cumplimiento al requerimiento formulado por la Ministra instructora mediante auto de cuatro de mayo de dos mil veintiuno.

**18. Alegatos.** El Municipio actor no formuló alegatos. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal presentó los suyos el quince de junio de dos mil veintiuno; la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el diecisiete de junio de dos mil veintiuno, en los cuales reiteraron esencialmente las manifestaciones vertidas en sus contestaciones. Por otro lado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión rindió sus alegatos el veintiuno de junio de dos mil veintiuno.

**19. Opinión de la Fiscalía General de la República.** El fiscal general de la República no emitió opinión en el presente asunto.

**20. Audiencia de pruebas y alegatos.** El veintiuno de junio de dos mil veintiuno se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos.



**21. Cierre de instrucción.** Por acuerdo de veintiocho de junio de dos mil veintiuno, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

## I. COMPETENCIA

**22.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal<sup>5</sup> y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada, por tratarse de un conflicto entre la Federación y un Municipio, en el que se cuestiona la validez de normas generales.

## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES IMPUGNADAS

**23.** Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> se procede a precisar los actos y las normas que son objeto de la presente controversia constitucional. En el respectivo apartado de la demanda, el Municipio accionante señaló como acto y norma impugnados, los siguientes:

### "IV. Acto cuya invalidez se reclama y medio oficial en que se publicó.

"1) La aprobación, promulgación y publicación por el Poder Ejecutivo Federal, 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, del 11 de mayo de 2020.

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

"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

"b) La Federación y un Municipio; ..."

<sup>6</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



"2) La aprobación, por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por el Poder Ejecutivo de la Unión, del Decreto que contiene la LEY DE LA GUARDIA NACIONAL. En este sentido, se denuncia la inconstitucionalidad de la Ley en su conjunto, pero en específico, lo establecido en los artículos 88, 89, 90, 91 y 92 de dicho ordenamiento."

### III. OPORTUNIDAD

**24.** Conforme al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup> vigente a la fecha de presentación del presente asunto, el plazo para promover controversia constitucional, tratándose de normas, debe computarse a partir del día siguiente:

a) A la fecha de su publicación o

b) Al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

**25.** En el presente caso, debido a que se impugna un acuerdo emitido por el presidente de la República, que constituye una norma general de carácter abstracto e impersonal, resulta aplicable el supuesto contenido en el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política del País, 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.

**26.** Ello, sin que deje de observarse el Acuerdo General Plenario Número 7/2020,<sup>8</sup> por el que se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del

<sup>7</sup> "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 ..."

<sup>8</sup> 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 proroga la suspensión de actividades jurisdiccionales



seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte; así como el Acuerdo General Plenario Número 10/2020,<sup>9</sup> 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;<sup>10</sup> así como el Acuerdo General Plenario Número 12/2020.<sup>11</sup>

**27.** En este caso la demanda fue presentada de manera oportuna respecto del acuerdo impugnado. 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 Oficial de la Federación, fecha en que se tuvo conocimiento de él en virtud de su publicación, transcurrió del **uno de junio de dos mil veinte al diez de julio de dos mil veinte.**<sup>12</sup>

---

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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> **"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."

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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 Número 7/2020, de modo que de conformidad con el Acuerdo General Número 10/2020, el cómputo inició el uno de junio de dos mil veinte, sin contar tampoco los sábados y domingos que se consideran





**28.** En consecuencia, dado que la demanda se promovió el **veintidós de junio de dos mil veinte** mediante el Sistema Electrónico de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, es evidente su oportunidad.

**29. Impugnación extemporánea de la Ley de la Guardia Nacional.** Este Tribunal Pleno considera que, efectivamente, en el caso se actualiza la causal de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo Federal en su contestación de demanda, pues de los artículos 19, fracción VII, y 21, fracción II,<sup>13</sup> de la ley reglamentaria en materia de acciones y controversias constitucionales, se puede advertir que:

**a)** El plazo para la presentación de la demanda en controversias constitucionales en los casos en que se impugna una norma general es de treinta días hábiles<sup>14</sup>

**b)** La fecha de inicio del plazo mencionado depende de la forma en que se haya impugnado la norma, pues: **i)** si se impugna con motivo de su entrada en vigor, el plazo de treinta días comenzará a correr a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, y **ii)** si se combate con motivo de su aplicación en algún acto, el plazo comenzará a correr a partir del día siguiente al en que se produzca dicho acto de aplicación; y,

---

inhábiles de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 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.

<sup>13</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

**VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

**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."

<sup>14</sup> Esto en términos del artículo 3o. de la mencionada ley reglamentaria, que dispone:

**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."



c) Si la demanda en la que se impugnó la norma general se presenta fuera de los plazos antes señalados, la controversia será improcedente.

**30.** Aun cuando la ley reglamentaria no prevé la impugnación de normas generales con motivo de la emisión de otras normas –identificándolas como acto de aplicación– la Suprema Corte ha concedido que el acto de aplicación con motivo del cual puede promoverse una controversia constitucional pueda ser una diversa disposición de observancia general de igual o inferior jerarquía que la impugnada, siempre y cuando exista una concreción normativa que al actualizar el supuesto de la norma haga efectiva su impugnación.

**31.** En otras palabras, la norma que se acusa como acto de aplicación debe tener su fundamento en la norma que se impugna y materializar los supuestos que ésta exige o prevé.

**32.** En el caso, el Municipio actor pretende impugnar la Ley de la Guardia Nacional por considerar que conforma un sistema normativo junto con el acuerdo impugnado. No obstante, lo cierto es que el acuerdo impugnado tiene su origen y fundamento en el artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve y no en la Ley de la Guardia Nacional, mucho menos en los artículos 88, 89, 90, 91 y 92.

**33.** De hecho, la propia Ley de la Guardia Nacional tiene también su fundamento en la misma reforma constitucional y, en lo particular y de manera diferenciada –porque la ley, a diferencia del acuerdo tiene una vocación de permanencia– se delinearon principios y reglas para su emisión en el artículo cuarto transitorio del mismo decreto.

**34.** Por lo anterior no es posible considerar que el acuerdo que se impugna se constituya como una concreción de la Ley de la Guardia Nacional y, que por ello, pueda considerarse como un acto de aplicación que permita impugnarla dentro del mismo plazo.

**35.** Por tanto, su impugnación es **notoriamente extemporánea**, pues atendiendo a la **fecha de publicación** de la norma impugnada, acontecida el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve en el Diario Oficial de la Federación, el plazo



de treinta días para impugnarla con motivo de su publicación transcurrió en exceso a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional.

**36.** Consecuentemente, la causa de improcedencia consistente en la **impugnación extemporánea de la norma controvertida** planteada deviene **fundada**, al ser que no se cumple ninguno de los extremos establecidos en el artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, por lo que debe **sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de la Ley de la Guardia Nacional, en términos de lo previsto en el artículo 19, fracción VII, en relación con el diverso 20, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia.<sup>15</sup>

#### IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

**37.** El artículo 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a los Municipios para promover controversias constitucionales. En el presente caso, el Municipio actor compareció por conducto de la síndica municipal de Pabellón de Arteaga, Estado de Aguascalientes, quien es la facultada para representarlo en este tipo de controversias, de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes<sup>16</sup> y el artículo 42, fracción IV, de la Ley Municipal para el Estado de Aguascalientes.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> **"Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

**"VII.** Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

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

"...

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

**"Artículo 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."

<sup>16</sup> **"Artículo 67.** Los Municipios gozan de personalidad jurídica para todos los efectos legales. En asuntos jurisdiccionales, serán representados por los síndicos o por aquellos que se designen de conformidad con lo que establezca la Ley que en materia municipal emita el Congreso del Estado."

<sup>17</sup> **"Artículo 42.** Son facultades y obligaciones de los síndicos de los Ayuntamientos:

"...

**"IV.** La representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fuere parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal."



**38.** Bajo este marco jurídico, procede reconocer al Municipio de Pabellón de Arteaga, Estado de Aguascalientes, legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional a través de la síndica municipal en su representación legal, María Leticia González Durón, quien acreditó su personalidad con copia certificada de la Constancia de Mayoría y Validez de la Elección de Ayuntamiento, expedida por el Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes el cinco de junio de dos mil diecinueve,<sup>18</sup> de la que se desprende que fue electa como síndica propietaria del Ayuntamiento de Pabellón de Arteaga, Estado de Aguascalientes, para el periodo comprendido del quince de octubre de dos mil diecinueve al catorce de octubre de dos mil veintidós.<sup>19</sup>

## V. LEGITIMACIÓN PASIVA

**39.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>20</sup> tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional. Por tanto, de acuerdo 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.** Por su parte, en el auto de admisión de quince de febrero de dos mil veintiuno, se reconoció como demandados al Poder Legislativo Federal, por conducto de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y al Poder Ejecutivo Federal, por lo que a continuación se procede a analizar si dichos órganos cuentan con legitimación pasiva en el presente procedimiento constitucional.

<sup>18</sup> Foja 24 del cuaderno principal de la controversia constitucional 91/2020.

<sup>19</sup> **"Artículo 18.** Los Ayuntamientos se renovararán en su totalidad cada tres años, salvo el caso de que uno, varios, o la totalidad de sus integrantes, sean elegidos para un periodo más, e iniciarán su periodo el día 15 de octubre del año de su elección y concluirán el día 14 de octubre del año de las elecciones para su renovación. ..."

<sup>20</sup> **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

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



**41. Legitimación pasiva del Poder Ejecutivo Federal.** El Poder Ejecutivo Federal compareció por conducto del licenciado Julio Scherer Ibarra, quien se ostentó como consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en términos del acuerdo presidencial publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación<sup>21</sup> y cuyo carácter se encuentra acreditado en autos con la copia de su nombramiento.<sup>22</sup>

**42. Legitimación pasiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.** La Cámara de Senadores compareció por conducto del senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, en términos del artículo 67, primer párrafo, en relación con el 60, numeral 9, ambos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 33 del Reglamento del Senado de la República,<sup>23</sup> cuyo nombramiento acreditó con el Acta de Junta Previa celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte.<sup>24</sup>

**43. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.** Por su parte, dicha autoridad, no obstante haber sido debidamente emplazada, no contestó la demanda.

<sup>21</sup> **"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."

<sup>22</sup> Foja 79 del cuaderno principal de la controversia constitucional 91/2020.

<sup>23</sup> **Artículo 67.**

"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

<sup>24</sup> Fojas 188 a 190 del cuaderno principal de la controversia constitucional 91/2020.



## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

44. El Poder Ejecutivo Federal señaló que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo del Municipio actor para acudir a esta vía, por lo que considera que debe sobreseerse en la presente controversia constitucional.

### VI.1. Falta de interés legítimo

45. Al resolver el **recurso de reclamación 36/2011-CA**,<sup>25</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que el interés legítimo para la promoción de una controversia constitucional, parte del reconocimiento de que este medio de regularidad tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal.

46. Por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el citado artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del País cuenten con interés para acudir a esta vía constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados, exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio de la parte actora.

47. En este aspecto, no toda violación constitucional puede analizarse en vía de la controversia constitucional, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales reguladas directamente desde la Constitución Política del País.

48. Pese a la amplitud del concepto del principio de afectación, el mismo debe entenderse siempre en el contexto de las afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, así el Tribunal Pleno identificó como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional, las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente las violaciones siguientes: **a)** a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y, **b)** de estricta legalidad.

<sup>25</sup> Resuelto por el Tribunal Pleno en **sesión de dieciséis de agosto de dos mil once**.



49. Lo cual quedó corroborado a la luz de la **tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.)**, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO."<sup>26</sup>

50. En el caso bajo análisis, este Tribunal Pleno advierte que dadas las particularidades del caso, la causal de improcedencia invocada es **infundada**.

51. Debe desestimarse dicho motivo de improcedencia, ya que el Municipio actor sí tiene interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, en la

<sup>26</sup> **De texto:** "La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad."

**Controversia constitucional 117/2014.** Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.



medida en que sus argumentos plasmados en el primero y segundo conceptos de invalidez, se encuentran encaminados a demostrar que el acuerdo impugnado vulnera su esfera competencial, lo cual en todo caso será materia de fondo del asunto.

**52.** De la lectura del primer concepto de invalidez que formuló en su demanda, se advierte que éste controvertió el acuerdo impugnado al considerar que con su emisión se violenta el sistema de distribución de competencias, al ser que la Federación pretende arrogarse facultades conferidas a los Municipios y a las entidades federativas, en términos de los artículos 115 y 124 constitucionales, además que constituye una extralimitación en el ejercicio de las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo Federal de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País y que corresponden originalmente al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73, fracción XXIII, del mismo ordenamiento normativo.

**53.** Dichos argumentos, en principio, denotan que al Municipio actor se le causa un agravio o afectación cuya existencia deberá demostrarse al resolver el fondo del asunto, y es lo que constituye precisamente el interés legítimo que asevera que le asiste. Por lo que se requiere de un estudio detallado de la naturaleza de la norma impugnada, los argumentos que se hacen valer en su contra y los artículos constitucionales que se consideran transgredidos, para determinar si los órganos demandados vulneraron la esfera de atribuciones constitucionales del Municipio en cuestión.

**54.** De ahí que es dable concluir que el Municipio de Pabellón de Arteaga, Estado de Aguascalientes, cuenta con interés legítimo para acudir a esta vía para cuestionar la regularidad constitucional 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", al plantear una afectación a su ámbito competencial, tutelado en el Texto Constitucional y que necesariamente requiere de un análisis por parte de este Alto Tribunal para establecer el sentido y alcance de la norma impugnada en relación con el ámbito de competencia del órgano actor, lo cual es materia del estudio de fondo del presente asunto.

**55.** Al no existir otras causas de improcedencia invocadas por las partes que deban examinarse, ni advertirse de oficio la existencia de alguna otra, se procede al análisis de fondo de este asunto.





## VII. ESTUDIO DE FONDO

### VII.1. Parámetro de regularidad constitucional

**56.** Los **conceptos de invalidez** hechos valer por el Municipio de Pabellón de Arteaga, Estado de Aguascalientes, **son infundados**. Para evidenciar tal aserto, la metodología que sigue esta ejecutoria consiste en exponer el parámetro de regularidad constitucional a través de los siguientes subapartados: **1.** Marco constitucional 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. **4.** Marco de excepcionalidad constitucional sobre el uso de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública. **5.** Facultades en materia de seguridad pública propias de los Municipios y de las entidades federativas. Tras dicho estudio, será posible dar respuesta a los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor en su demanda.

**57.** 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.

**58.** 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.

**59.** 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.



### VII.1.1. Marco constitucional de la seguridad pública en el país

60. 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.

61. 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.

62. 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.<sup>27</sup>

63. 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

---

<sup>27</sup> **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."



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 Política del País.<sup>28</sup>

**64.** La seguridad pública es un ámbito considerado dentro del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que queda claro que se trata de una función que es competencia de la autoridad civil<sup>29</sup> como construcción social inherente a la modernidad sólida.<sup>30</sup>

**65.** Es una función que no sólo debe garantizar la ausencia de peligro, daño o riesgo, también debe reducir los actos delictivos a través de la adopción de estrategias que aseguren una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos.<sup>31</sup>

**66.** 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 VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Conforme al artículo 2 de ese ordenamiento.

<sup>29</sup> 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.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.

<sup>32</sup> **Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...

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

**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.



67. Ahora bien, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.<sup>33</sup> La propia Constitución delinea un sistema de distribución funcional de competencias.

68. 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,<sup>34</sup> relativas a expedir leyes que, con respeto a los derechos humanos, 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.

69. Por su parte, en el artículo 89, fracción I, de la Constitución,<sup>35</sup> 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 obligatorias, la **segunda** meramente ejecutiva, y la **tercera**, reglamentaria.

70. La **facultad meramente ejecutiva**, relativa a la ejecución de leyes, consiste en la realización de actos materiales o jurídicos que implican esas mismas

---

"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente."

<sup>33</sup> **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."

<sup>34</sup> **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."

<sup>35</sup> **Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

**I.** Promulgar y **ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión**, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."



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.

**71.** 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.

**72.** 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.**

**73.** Respeto de la **función reglamentaria**, emite disposiciones de carácter general, a través de las cuales deben cumplirse ciertos lineamientos abstractos y sin individualización que requiere de su aplicación reiterada durante la vigencia de esa disposición.

**74.** 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.**

**75.** 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.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> **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,



**76.** El artículo 26 constitucional ordena 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.<sup>37</sup>

**77.** 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.

**78.** Es claro que conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al presidente de la República la elaboración del aludido Plan Nacional de Desarrollo, pero de conformidad con el artículo 74, fracción VII,

---

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. ..."

<sup>37</sup> **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.

"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. ..."



de la propia Constitución es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados su aprobación.<sup>38</sup>

**79.** 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.<sup>39</sup>

**80.** 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.

**81.** 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,<sup>40</sup> relativa a que el

<sup>38</sup> **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; ..."

<sup>39</sup> **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."

<sup>40</sup> **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.**"



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.

**82.** 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;<sup>41</sup> y el titular del Ejecutivo Federal deberá rendir un informe anual sobre el estado que guarde esa estrategia.

**83.** 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.**

**84.** 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,<sup>42</sup> 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.

<sup>41</sup> **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."

<sup>42</sup> **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."





85. En sintonía, la Constitución también dispone un diálogo constante entre el Poder Ejecutivo Federal y el Senado de la República desde dos vertientes:

i) 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,

ii) 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.**

86. 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

87. 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.

88. 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.

89. 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.

**90.** 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.

**91.** 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.

**92.** 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 casa habitación y vehículos, los secuestros y la extorsión, entre muchos otros delitos y hechos de violencia han lastimado profundamente el corazón de los mexicanos.

**93.** 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 todas y todos.

#### • **Consideraciones sobre la seguridad pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2019–2024**

**94.** Uno de los principales pilares del referido Plan Nacional, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 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.

**95.** 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".

**96.** 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.

**97.** 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.

**98.** 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.

**99.** 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.

**100.** 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.

**101.** 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.**

**102.** 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.

**103.** 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.

**104.** 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.

**105.** 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.

**106.** 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.

**107.** 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.**

**108.** 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.

**109.** 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.

**110.** 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.

**111.** No se trata de una facultad exclusiva de alguno de los poderes que integran el supremo poder de la Federación, 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.

**112.** 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.

**113.** 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**.

#### **VII.1.2. La reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de dos mil diecinueve**



**114.** 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.

**115.** 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.<sup>43</sup>

**116.** De la exposición de motivos de la reforma constitucional en cuestión se aprecia que 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.

**117.** 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.**

**118.** 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.

**119.** 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

---

<sup>43</sup> "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."



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.

**120.** 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.

**121.** 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.

**122.** 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.

**123.** 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.

**124.** 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.

**125.** 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:

#### "CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

"**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.

"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." [Énfasis añadido]

**126.** 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.

**127.** 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 en tanto se consolida la Guardia Nacional como cuerpo policial civil federal. **Con estos fundamentos se da pauta para el análisis del apartado siguiente.**

### **VII.1.3. Los artículos transitorios de la citada reforma constitucional**

**128.** 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.

**129.** 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.



**130.** 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.

**131.** 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.

**132.** 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.

**133.** 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.

**134.** 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.<sup>44</sup>

<sup>44</sup> **"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



**135.** 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, 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.

**136.** 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.

**137.** 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],<sup>45</sup> 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.

**138.** 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

---

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."

<sup>45</sup> **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."



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** que prevé el artículo 29 constitucional como causas de suspensión de garantías.

**139.** 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 estas últimas se ejercen en conjunción entre el Poder Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión.**

**140.** 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**

**141.** Como ya se precisó, 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.

**142.** 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.

**143.** 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.

**144.** 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.

**145.** 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 afroamericanas.

"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."

**146.** Asimismo, el **régimen transitorio de esta última reforma constitucional**, 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 seguridad 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 sobrepasar por cambio en la norma impugnada, y se resolverán conforme al régimen jurídico vigente al momento de su presentación."

**147.** Como se puede 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.

**148.** 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 exponer el contenido de la norma impugnada sin atribuirle calificativas sobre su regularidad constitucional.

#### **VII.1.4. Marco de excepcionalidad constitucional sobre el uso de la Fuerza Armada permanente en labores de seguridad pública**

**149.** 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.<sup>46</sup>

**150.** 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**.

**151.** 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.

**152.** 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**.

**153.** 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.

**154.** 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**.

---

<sup>46</sup> **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."



155. Por ejemplo, en la **acción de inconstitucionalidad 1/96**,<sup>47</sup> 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.

156. 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.

157. 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.

158. 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: robo con violencia a casa 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.

159. En dicha ejecutoria se resolvió que el Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada tienen, dentro de sus atribuciones constitucionales y legales, una multiplicidad

---

<sup>47</sup> 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.



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.**

**160.** 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.**

**161.** 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.

**162.** 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.

**163.** 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.

**164.** 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 sin número



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.**

**165.** 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.**

**166.** 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.

**167.** 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.

**168. 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.

**169.** Es imprescindible que se requiera su participación, pero habiéndose cumplido ese requisito, será necesario que en las operaciones en las que intervengan



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.

**170.** 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.

**171.** 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)".<sup>48</sup>

**172.** 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.

**173.** 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.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> 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.

<sup>49</sup> La 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 de 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.



**174.** 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.

**175.** 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.

**176.** 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 fue declarada **inválida**.

**177.** 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.**

**178.** 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.

**179.** 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.<sup>50</sup>**

**180.** 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.

**181.** 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.

**182.** De igual forma, el Pleno señaló que en 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.

**183.** 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.

**184.** 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.**<sup>51</sup>

<sup>50</sup> En los párrafos 148 a 150 de ese proyecto, 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."

<sup>51</sup> 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.



**185.** 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.

**186.** 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**.

**187.** De lo anterior, puede concluirse que el debate sobre la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública aún sigue vigente.

**188.** 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 Vs 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.<sup>52</sup>

**189.** En dicha ejecutoria se hizo un análisis sobre **la participación de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad ciudadana**, en donde se determinó que por su naturaleza y complejidad, el crimen organizado en sus distintas formas

<sup>52</sup> Serie C No. 370. Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018.



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.

**190.** 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.

**191.** 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.

**192.** 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.**<sup>53</sup>

**193.** El Tribunal Interamericano señaló que la intervención de fuerzas armadas en actividades de seguridad pública debe atender a criterios de estricta

<sup>53</sup> 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.



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.**

**194.** 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 un entidad civil"*.

**195.** Lo anterior –señaló–, fue reiterado también en el *Caso Osorio Rivera y Familiares 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.

**196.** 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.<sup>54</sup>

**197.** La Corte Interamericana enfatizó que existe consenso de organismos internacionales en señalar 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.

**198.** Asimismo, el referido tribunal interamericano reiteró que el Estado debe brindar recursos sencillos y expeditos para denunciar la violación de los

<sup>54</sup> 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.



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.

**199.** 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.

**200.** 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 el uso de la fuerza y crear un mecanismo de rendición de cuentas ante el uso de la fuerza letal.

**201.** 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.**

**202.** 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.

**203.** 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.**



**204.** 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.**

**205.** 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 de la norma impugnada.

#### **VII.1.5. Facultades en materia de seguridad pública propias de los Municipios y de las entidades federativas**

**206.** Este Tribunal Pleno, al resolver la **controversia constitucional 132/2006**,<sup>55</sup> abordó el **federalismo cooperativo**, el cual fue concebido como un sistema de distribución de competencias que requiere de coordinación y cooperación por parte de los distintos órdenes de gobierno, en aras de mantener la armonía del conjunto y unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

**207.** 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

<sup>55</sup> 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, Gónzora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia. Los señores Ministros Cossío 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.



mediante una ley de carácter general, criterio que además es reiterado en la **tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001**.<sup>56</sup>

**208.** 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 Federal<sup>57</sup> y dispone que es facultad del Congreso de la Unión expedir la ley que establezca las bases de coordinación en materia de seguridad pública,<sup>58</sup> por lo

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup> **"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.

"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."

<sup>58</sup> **Texto vigente del artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

" ...



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.

**209.** En la exposición de motivos de la Cámara de Origen 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.

**210.** Posteriormente, en el dictamen de la misma 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.

**211.** 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.<sup>59</sup>

**212.** Por un lado, regula la integración, organización y funcionamiento del propio Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en lo que interesa para el pre-

---

"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."

<sup>59</sup> "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."





sente 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.

**213.** 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.

**214.** 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.

## VII.2. Análisis del acuerdo impugnado

**215.** Previo a examinar la regularidad constitucional del Acuerdo impugnado, es oportuno **clarificar su clasificación jurídica**. El **acuerdo controvertido es una norma general**, pues reúne las características de *generalidad*, *abstracción* e *impersonalidad* que revisten ese tipo de disposiciones.

**216.** 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.<sup>60</sup>

**217.** 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**

<sup>60</sup> Resuelta en sesión de uno de julio de dos mil diecinueve 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 Zaldivar Lelo de Larrea.



sus elementos **materiales** de *generalidad, abstracción e impersonalidad*, pues hay ocasiones en que a leyes se les denomina como 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.<sup>61</sup>

**218.** 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 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*.

**219.** 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**.

**220.** 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.

**221.** 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.

---

<sup>61</sup> 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*".



**222.** 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.

**223.** 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.

**224.** 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 actor.

### **VII.2.1. Exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria conferida al Poder Ejecutivo de la Federación**

**225.** El Municipio actor, en sus **conceptos de invalidez primero y segundo**, sostiene que derivado de lo dispuesto en el artículo primero transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, el Congreso de la Unión debía hacer las adecuaciones legales conducentes dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, a fin de regular lo concerniente a la participación de la Fuerza Armada en labores de seguridad pública de forma extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, y que tras ello, el Poder Ejecutivo Federal podría hacer uso de la facultad que le otorga el artículo quinto transitorio.

**226.** En este sentido, destaca que el Ejecutivo Federal no cuenta con facultades para emitir el acuerdo impugnado en este medio de control constitucional, en tanto que le corresponde al Congreso de la Unión regular tal materia, por lo



que el acuerdo se emitió invadiendo las competencias de este último y excediéndose en el ejercicio de la facultad reglamentaria que tiene conferida en virtud del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País. Tales argumentos resultan **infundados**, conforme a los razonamientos que se expondrán enseguida.

**227.** 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."

---

**228.** 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.

**229.** 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 Federal 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.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> "**Artículo 89.** Las facultades y obligaciones del presidente, son las siguientes:

**"I.** Promulgar y **ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.**"



**230.** Precisamente, siguiendo el contenido de la referida disposición transitoria, en el **acuerdo controvertido** el titular del Poder Ejecutivo Federal 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.<sup>63</sup>

**231.** 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 Política del País y el citado quinto transitorio de la reforma constitucional de dos mil diecinueve que precisamente lo facultan **para aplicar la disposición constitucional**.<sup>64</sup>

**232.** 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**.

<sup>63</sup> **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: ..."**

<sup>64</sup> **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."



**233.** Lo anterior, sin lugar a duda 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.

**234.** 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.

**235.** 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**.

**236.** 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:

**i)** 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;

**ii)** 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,

**iii)** 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.



**237.** 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.**

**238.** 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.

**239.** 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 supe-  
ditada 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.

**240.** 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.**

**241.** 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.

**242.** 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 recurrido no vulnera el principio de división de poderes en relación con los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica**

**243.** En el primero y segundo conceptos de invalidez que fueron sintetizados con anterioridad, el Municipio actor expuso principalmente que el acuerdo impugnado vulnera el principio de **división de poderes** en relación con los **principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica**, debido a que desde su perspectiva, el acuerdo impugnado regula cuestiones de competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

**244.** Afirma lo anterior, por considerar que en términos del **artículo primero transitorio** de la reforma en materia de Guardia Nacional, el Congreso de la Unión debía realizar las adecuaciones legales conducentes dentro de los sesenta días naturales siguientes a la entrada en vigor de la reforma en cita, por lo que la emisión del acuerdo impugnado debió surgir con posterioridad a que el Congreso de la Unión emitiera la legislación correspondiente a la intromisión gradual de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública, pues el Constituyente reservó el ámbito competencial al Congreso de la Unión para emitir una ley que regule el ejercicio de la facultad prevista en el referido artículo quinto transitorio.

**245.** Conforme a ello, sostiene que el Poder Ejecutivo Federal al emitir el acuerdo impugnado se excedió en el ejercicio de la facultad reglamentaria que le es conferida en términos del artículo 89, fracción I, de la Constitución Política del País.

**246. No asiste razón al promovente** porque parte de una premisa inexacta al aseverar que la voluntad del Constituyente era reservar competencia al Congreso de la Unión para legislar sobre la intromisión de la Fuerza Armada permanente en funciones de seguridad pública.

**247.** Como se puede advertir del contenido del **artículo quinto transitorio** que dio origen al **acuerdo impugnado**, la voluntad del Constituyente no fue reservar al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre la posibilidad de que la Fuerza Armada permanente participe en labores de seguridad pública en un



plazo máximo de cinco años mientras la Guardia Nacional desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial.

**248.** En realidad 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.<sup>65</sup>

**249.** 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.

**250.** Desde la iniciativa de reforma presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y durante los trabajos legislativos de ambas Cámaras, se sostuvo que la Fuerza 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.

**251.** 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,<sup>66</sup> cuya lectura en contrario sentido implica **reconocer la prohibición**

<sup>65</sup> **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."

<sup>66</sup> **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."



**constitucional** de que las fuerzas armadas desempeñen tareas de seguridad pública porque esas labores corresponden a las autoridades civiles.

**252.** 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.**

**253.** Por lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la parte actora sustenta sus argumentos en la afirmación inexacta de que el Constituyente otorgó al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para emitir una ley que regule el ejercicio de la facultad prevista en el referido **artículo quinto transitorio**, pues ello 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.

**254.** La imprecisión de la que parte dicho motivo de inconformidad invariablemente repercute en la percepción que tuvo el Municipio actor para afirmar que el acuerdo impugnado vulnera el **principio de división de poderes** en relación con los **principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.**

**255.** 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.

**256.** 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.



**257.** Por ello, también es desacertado considerar que el acuerdo impugnado debió surgir con posterioridad a que el Congreso de la Unión emitiera la legislación correspondiente a la intromisión gradual de las fuerzas armadas en las funciones de seguridad pública, ya que el Constituyente no estableció una atribución reglamentaria al presidente de la República que dependiera de la emisión de una norma general para su implementación o ejecución.

**258.** Por último, no debe pasar inadvertida la facultad conferida al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad pública; sin embargo, ello **no implica que el Constituyente se facultara para emitir una disposición de carácter extraordinario** que regule la participación de la Fuerza Armada permanente en cuestiones de seguridad pública por un plazo de cinco años. Esto, precisamente porque del acuerdo impugnado por sí mismo y a la luz de la reforma constitucional de dos mil diecinueve, se obtiene que **la participación de las fuerzas armadas no tiene una vocación de permanencia, sino de excepcionalidad.**

**259.** En suma, **los conceptos de invalidez resultan infundados** porque el Poder Constituyente **no estableció una obligación de legislar** sobre la forma de intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública, porque se trata de una participación excepcional y no permanente al tenor de lo dispuesto en el artículo 129 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**260.** Adverso a ello, **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.

**261.** El propio Poder Legislativo a través del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de dos mil diecinueve **facultó al presidente de la República 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.



**262.** Así, contrario a lo argumentado por el Municipio actor, 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 Poder Legislativo al Ejecutivo, ya que no contiene mandato en ese sentido.

- No implica **dependencia** del Poder Legislativo respecto al Ejecutivo, pues lo que contiene el acuerdo no impide que el legislador tome decisiones o actúe de manera autónoma.

- No se concreta una **intromisión** porque el Poder Ejecutivo no interfiriere en una cuestión propia del Legislativo, 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.

**263.** 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.

**264.** Con base en lo anterior, se concluye que **la emisión del acuerdo impugnado no vulnera el principio de división de poderes, en relación con los principios de reserva de ley y el de subordinación jerárquica.**

**265.** Tan es así, que la emisión del **acuerdo impugnado** no sólo es constitucional, sino que es el vehículo para la materialización del mandato, en el sentido de que la Fuerza Armada permanente apoye a 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.

### **VII.2.2. Invasión de competencias en materia de seguridad pública propias de los Municipios y de las entidades federativas**

**266.** El Municipio actor en sus **conceptos de invalidez segundo y tercero**, expone que el Poder Ejecutivo Federal, mediante la emisión del acuerdo impugnado, pretende distribuir competencias en materia de seguridad pública, además, que la complementariedad de la actuación de la Fuerza Armada en relación con la Guardia Nacional ocasiona la sustitución de éstas en las funciones que tienen encomendadas las autoridades locales en esta materia, por ende, una centralización de las funciones que tienen conferidas y la operación de tales instituciones en las entidades federativas y los Municipios sin que medie su consentimiento.

**267.** En ese sentido, advierte un exceso en el ámbito de actuación de la Fuerza Armada y de la Guardia Nacional, pese a que éste se encuentra acotado a los delitos del fuero federal, lo que origina un detrimento al Sistema Nacional de Seguridad Pública. Como se demostrará a continuación, tales planteamientos son esencialmente **infundados**.

**268.** Los planteamientos del Municipio actor, en resumen, se encaminan a sostener que el acuerdo impugnado asigna funciones en materia de seguridad pública a la Fuerza Armada permanente que en realidad son propias de las autoridades locales, sustituyéndose en las tareas de estas últimas y permitiendo la operación de dicha institución de seguridad pública en las entidades federativas y Municipios, sin el previo consentimiento de éstos.

**269.** Las "funciones de seguridad pública" y "tareas de seguridad pública" que en virtud del acuerdo impugnado puede desplegar la Fuerza Armada permanente, son términos que deben ser interpretados a partir de lo dispuesto en los artículos **primero** y **segundo** del mismo acuerdo, por lo que el estudio de dichos planteamientos se hará en relación con éstos.

**270.** El artículo **primero** determina que la Fuerza Armada permanente participará de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y comple-



mentaria con la Guardia Nacional en las funciones de seguridad pública a cargo de esta última.

**271.** Lo anterior se vincula con lo dispuesto en el artículo **segundo** del Acuerdo controvertido, pues éste determina 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.**

**272.** Al respecto, el mismo artículo **segundo** de la norma impugnada 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."

**273.** 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**

**274.** 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**

**275.** 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**

**276.** 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,<sup>67</sup> también sig-

<sup>67</sup> 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.



nifica 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.

**277.** 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**

**278.** 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.

**279.** 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 excepcionales, ni diseñados específicamente para que puedan desarrollarlos las fuerzas militares.

**280.** 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.

**281.** Esto, porque conforme al artículo 16, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquier persona, sea autoridad o

---

"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. ..."



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.

**282.** 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.

**283.** 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.

**284.** En específico, la **posibilidad de colaboración** de la Fuerza Armada permanente, para desempeñar las tareas de seguridad pública que se le asignen, **con las autoridades locales y municipales** competentes, conforme a lo que dispone el artículo 9, fracción XXVII, de la Ley de la Guardia Nacional,<sup>68</sup> solamente puede llevarse a cabo **cuando así sea formalmente requerida**, por lo que contrariamente a lo sostenido por el Municipio actor, este Alto Tribunal no advierte que la operación de la Fuerza Armada permanente o de la Guardia Nacional se despliegue sin su consentimiento.

<sup>68</sup> **Ley de la Guardia Nacional**

"**Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

"...

"**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."



**285.** Lo anterior debe ser contrastado con lo dispuesto en el artículo 115, fracciones III, inciso h), y VII, de la Constitución Política del País, por el que se determina que las **funciones en materia de seguridad pública que están a cargo de los Municipios**, consisten en contar con **policía preventiva municipal y tránsito**, al respecto, la policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la legislación estatal expedida para tal efecto, la cual en el caso del Estado de Aguascalientes, es la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes.

**286.** Este ordenamiento normativo en su artículo 22<sup>69</sup> prevé la posibilidad de que el Sistema Estatal de Seguridad Pública celebre convenios de colaboración con la Federación, las entidades federativas y sus Municipios, con la finalidad de coadyuvar en la prestación de la seguridad pública en el Estado de Aguascalientes.

**287.** De ello se desprende que la **celebración de convenios** constituye una **facultad de ejercicio potestativo** que deberá ser determinada por las autoridades competentes del ámbito estatal o municipal, sin que se advierta una imposición por parte del Poder Ejecutivo Federal en este sentido a través de la emisión del acuerdo impugnado, que permita la operación de la Fuerza Armada permanente sin que exista un requerimiento previo por parte de la autoridad correspondiente para tal efecto.

**288.** Así, resulta evidente para este Alto Tribunal que la colaboración entre la Fuerza Armada permanente, al participar en funciones de seguridad pública a cargo de la Guardia Nacional, mientras esta última desarrolla su estructura, capacidades e implantación territorial, en correlación con las autoridades locales y municipales competentes, para el desarrollo de acciones continuas en materia de seguridad pública **puede llevarse a cabo de existir un convenio de colaboración** que así lo determine y que sea celebrado de conformidad con lo dispuesto

<sup>69</sup> **Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Aguascalientes.**

**"Artículo 22.** El Sistema podrá celebrar convenios de colaboración con la Federación, las entidades federativas y sus Municipios, el Distrito Federal para coadyuvar en el fortalecimiento de la prestación de la función de seguridad pública en la entidad en observancia a las leyes aplicables al respecto."



en el artículo 89 de la Ley de la Guardia Nacional<sup>70</sup> y demás disposiciones aplicables, según sea el caso.

**289.** En otro orden de ideas, la participación de la Fuerza Armada permanente en **operativos conjuntos** con otras autoridades federales, locales o municipales, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 9, fracción XXVIII, de la Ley de la Guardia Nacional,<sup>71</sup> se sujeta a su vez a lo previsto en el artículo 7, fracción X, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,<sup>72</sup> artículo que prevé un **deber de coordinación de las instituciones de seguridad pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** para realizar acciones y operativos conjuntos; bajo el marco normativo previamente detallado, tal disposición le resulta aplicable también al Municipio actor.

**290.** 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, menos aún para "centralizar" o sustituirse en las funciones en materia de seguridad pública originalmente atribuidas a las autoridades de los ámbitos locales, sino que en realidad corresponde a una labor cotidiana en materia de seguridad pública y que no supone una invasión al ámbito de competencias propio de las entidades federativas ni de los Municipios.

<sup>70</sup> **Ley de la Guardia Nacional**

"**Artículo 89.** La Guardia Nacional, por conducto del Secretario, podrá celebrar convenios de colaboración con entidades federativas o Municipios para la realización de acciones continuas en materia de seguridad pública, por un tiempo determinado."

<sup>71</sup> **Ley de la Guardia Nacional**

"**Artículo 9.** La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

"...

"**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."

<sup>72</sup> **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

"**Artículo 7.** Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta ley, deberán coordinarse para:

"...

"**X.** Realizar acciones y operativos conjuntos de las Instituciones de Seguridad Pública; ..."



**291.** 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 Política del País.

**292.** 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.

**293.** Debiendo destacarse 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.

**294.** 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.

**295.** En ese tenor, resultan **infundados** los conceptos de invalidez del Municipio actor, puesto que el acuerdo impugnado se emitió respetando el régimen de las facultades concurrentes en materia de seguridad pública y en concordancia con el mandato constitucional de distribución de competencias y de coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales en dicho ámbito.

### **VII.2.3. Otorgamiento de facultades adicionales a las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina**

**296.** Por otro lado, el Municipio actor señala en el **segundo concepto de invalidez** que conforme al mismo acuerdo impugnado, se confieren facultades



adicionales a los secretarios de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, pues permite al primero de ellos coordinarse con las demás secretarías, a fin de definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán las de la Guardia Nacional, lo que a su criterio menoscaba el Sistema Nacional de Seguridad Pública instaurado con anterioridad y genera la invalidez de dicho Acuerdo.

**297.** En ese sentido, en el artículo **cuarto** del acuerdo controvertido, el Poder Ejecutivo Federal de manera expresa **instruyó al Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los Secretarios de la Defensa Nacional y de 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 como ya se asentó en párrafos previos, es un cuerpo policial civil.

**298.** Al respecto, el artículo 90 de la Constitución Política del País, establece que "la administración pública federal es centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso de la Unión", dicha conformación se detalla a su vez en los artículos 1o., 2o. y 3o., todos de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

## **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL**

**"Artículo 1o.** La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

"La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y los Órganos Reguladores Coordinados integran la Administración Pública Centralizada.

"Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

**"Artículo 2o.** En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:





"I. Secretarías de Estado;

"II. Consejería Jurídica, y

"III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución."

"**Artículo 3o.** El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

"I. Organismos descentralizados;

"II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas,

"III. Fideicomisos."

**299.** Lo que hace posible concluir que la administración pública federal se subdivide en centralizada y paraestatal, la primera de éstas ejerce sus atribuciones para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Federación, mientras que la segunda tiene como función auxiliar al Poder Ejecutivo.

**300.** En esa guisa, las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de la Defensa Nacional y de Marina, son dependencias de la administración pública federal centralizada, en términos del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>73</sup> y les corresponde el despacho de los siguientes asuntos, respectivamente:

<sup>73</sup> "**Artículo 26.** Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

"...

"Secretaría de la Defensa Nacional;

"Secretaría de Marina;

"Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; ..."



---

## LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

"**Artículo 29.** A la Secretaría de la Defensa Nacional, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"**I.** Organizar, administrar y preparar al Ejército y la Fuerza Aérea;

"**II.** Organizar y preparar el servicio militar nacional;

"**III.** Organizar las reservas del Ejército y de la Fuerza Aérea, e impartirles la instrucción técnica militar correspondiente;

"**IV.** Manejar el activo del Ejército y la Fuerza Aérea, y ejercer el control operativo y administrativo de la Guardia Nacional, conforme a la Estrategia Nacional de Seguridad Pública que defina la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana;

"**V.** Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea;

"**VI.** Planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar, en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil;

"**VII.** Construir y preparar las fortificaciones, fortalezas y toda clase de recintos militares para uso del Ejército y de la Fuerza Aérea, así como la administración y conservación de cuarteles y hospitales y demás establecimientos militares;

"**VIII.** Asesorar militarmente la construcción de toda clase de vías de comunicación terrestres y aéreas;

"...

"**IX.** Manejar los almacenes del Ejército y de la Fuerza Aérea;

"**X.** Administrar la Justicia Militar;

"**XI.** Intervenir en los indultos de delitos del orden militar;

"**XII.** Organizar y prestar los servicios de sanidad militar;

"**XIII.** Dirigir la educación profesional de los miembros del Ejército y de la Fuerza Aérea, y coordinar, en su caso, la instrucción militar de la población civil;

"**XIV.** Adquirir y fabricar armamento, municiones, vestuario y toda clase de materiales y elementos destinados al Ejército y a la Fuerza Aérea;

---



"XV. Inspeccionar los servicios del Ejército y de la Fuerza Aérea;

"XVI. Intervenir en la expedición de licencias para la portación de armas de fuego, con objeto de que no se incluya las armas prohibidas expresamente por la ley y aquellas que la Nación reserve para el uso exclusivo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos, así como vigilar y expedir permisos para el comercio, transporte y almacenamiento de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

"XVII. Intervenir en la importación y exportación de toda clase de armas de fuego, municiones, explosivos, agresivos químicos, artificios y material estratégico;

"XVIII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en el territorio nacional;

"XIX. Prestar los servicios auxiliares que requieran el Ejército y la Fuerza Aérea, así como los servicios civiles que a dichas fuerzas señale el Ejecutivo Federal;

"XX. Establecer acuerdos de colaboración con las instituciones ambientales a efecto de capacitar a los integrantes del servicio militar para la ejecución de actividades tendientes a proteger el medio ambiente; y,

**"XXI. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."**

"Artículo 30. A la Secretaría de Marina corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Organizar, administrar y preparar la Armada;

"II. Manejar el activo y las reservas de la Armada en todos sus aspectos;

"III. Conceder licencias y retiros, e intervenir en las pensiones de los miembros de la Armada;

"IV. Ejercer:

"a. La soberanía en el mar territorial, su espacio aéreo y costas del territorio;

"b. Vigilancia, visita, inspección u otras acciones previstas en las disposiciones jurídicas aplicables en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias.

"Cuando en ejercicio de estas funciones, se presente la posible comisión de un hecho que la ley señale como delito, se pondrá a disposición ante la autoridad competente a las personas, objetos, instrumentos y productos relacionados al mismo, y



---

"c. Las medidas y competencias que le otorguen los ordenamientos legales y los instrumentos internacionales de los que México sea parte, en la Zona Contigua y en la Zona Económica Exclusiva;

"v. Ejercer la Autoridad Marítima Nacional en las zonas marinas mexicanas, costas, puertos, recintos portuarios, terminales, marinas e instalaciones portuarias nacionales; así como, en su caso, aguas nacionales donde se realicen actividades de su competencia, en las materias siguientes:

"a) Cumplimiento del orden jurídico nacional en las materias de su competencia;

"b) Seguridad marítima, salvamento en caso de accidentes o incidentes de embarcaciones y búsqueda y rescate para salvaguardar la vida humana en la mar y el control de tráfico marítimo;

"c) Prevención de la contaminación marina originada por embarcaciones o artefactos navales, así como el vertimiento de desechos y otras materias al mar distintas al de aguas residuales, y

"d) Protección marítima y portuaria, en los términos que fijan los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte y la normatividad nacional en la materia, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias de la Administración Pública Federal;

"v Bis. Regular las comunicaciones y transportes por agua, así como formular y conducir las políticas y programas para su desarrollo, de acuerdo a las necesidades del país;

"vi. Dirigir la educación naval militar y la educación náutica mercante;

"vi Bis. Regular, promover y organizar a la marina mercante, así como establecer los requisitos que deba satisfacer el personal técnico de la marina mercante y conceder las licencias y autorizaciones respectivas;

"vii. Mantener el estado de derecho en las zonas marinas mexicanas, costas y recintos portuarios, ejerciendo funciones de guardia costera a través de la Armada;

"vii Bis. Establecer y dirigir el Servicio de Búsqueda y Rescate para la salvaguarda de la vida humana en la mar;

"vii Ter. Regular, vigilar la seguridad de la navegación y la vida humana en el mar y supervisar a la marina mercante;

"vii Quáter. Administrar y operar el señalamiento marítimo, así como proporcionar los servicios de información y seguridad para la navegación marítima;

---



---

"VIII. Inspeccionar los servicios de la Armada;

"IX. Construir, reconstruir y conservar las obras portuarias que requiera la Armada y la Secretaría de Marina, así como las obras marítimas, portuarias y de dragado que requiera el país y, en su caso, autorizarlas cuando sobrepasen sus capacidades técnicas y operativas;

"X. Establecer y administrar los almacenes y estaciones de combustibles y lubricantes de la Armada;

"XI. Ejecutar los trabajos hidrográficos de las costas, islas, puertos y vías navegables, así como organizar el archivo de cartas marítimas y las estadísticas relativas;

"XII. Intervenir en el otorgamiento de permisos para expediciones o exploraciones científicas extranjeras o internacionales en aguas nacionales;

"XII Bis. Adjudicar y otorgar contratos, concesiones y permisos para el establecimiento y explotación de servicios relacionados con las comunicaciones y transportes por agua con embarcaciones o artefactos navales;

"XII Ter. Coordinar la implementación de las acciones necesarias con las demás dependencias de la Administración Pública Federal, para el cumplimiento de las disposiciones nacionales e internacionales en materia marítima, en el ámbito de su competencia;

"XIII. Intervenir en la administración de la justicia militar;

"XIV. Construir, mantener y operar astilleros, diques, varaderos, dragas, unidades y establecimientos navales y aeronavales, para el cumplimiento de la misión de la Armada de México, así como prestar servicios en el ámbito de su competencia que coadyuven al desarrollo marítimo nacional, de conformidad con las disposiciones aplicables y en concordancia con las políticas y programas que para dicho desarrollo determine la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes y las demás dependencias que tengan relación con el mismo;

"XIV Bis. Coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios, los medios de transporte que operen en ellos y los servicios principales, auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento;

"XIV Ter. Administrar los puertos centralizados y coordinar los de la administración paraestatal, y otorgar concesiones y permisos para la ocupación de las zonas federales dentro de los recintos portuarios;

---



"XIV Quáter. Fijar las normas técnicas del funcionamiento y operación de los servicios públicos de comunicaciones y transportes por agua y las tarifas para el cobro de los mismos; otorgar concesiones y permisos, y fijar las tarifas y reglas de aplicación de todas las maniobras y servicios marítimos, portuarios, auxiliares y conexos relacionados con las comunicaciones y transportes por agua; así como participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el establecimiento de las tarifas de los servicios que presta la administración pública federal de comunicaciones y transportes por agua;

"XV. Emitir opinión con fines de seguridad nacional en los proyectos de construcción de toda clase de vías generales de comunicación por agua y sus partes, relacionados con la ingeniería portuaria marítima y señalamiento marino;

"XVI. Organizar y prestar los servicios de sanidad naval;

"XVII. Programar, fomentar, desarrollar y ejecutar, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias, los trabajos de investigación científica y tecnológica en las ciencias marítimas, creando los institutos de investigación necesarios;

"XVIII. Integrar el archivo de información oceanográfica nacional, y

"XIX. Celebrar acuerdos en el ámbito de su competencia con otras dependencias e instituciones nacionales o extranjeras, en los términos de los tratados internacionales y conforme a la legislación vigente;

"XX. Ejercer acciones para llevar a cabo la defensa y seguridad nacionales en el ámbito de su responsabilidad, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

"XXI. Participar y llevar a cabo las acciones que le corresponden dentro del marco del sistema nacional de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre;

"XXII. Adquirir, diseñar y fabricar armamento, municiones, vestuario, y toda clase de medios navales e ingenios materiales, así como intervenir en la importación y exportación de éstos, cuando, sean de uso exclusivo de la Secretaría de Marina-Armada de México;

"XXIII. Prestar los servicios auxiliares que requiera la Armada, así como los servicios de apoyo a otras dependencias federales, de las entidades federativas y de los Municipios que lo soliciten o cuando así lo señale el titular del Ejecutivo Federal;

"XXIV. Intervenir, en el ámbito de su responsabilidad, en la protección y conservación del medio ambiente marino sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias;



"XXV. Inspeccionar, patrullar y llevar a cabo labores de reconocimiento y vigilancia para preservar, las Áreas Naturales Protegidas, en coordinación con las autoridades competentes y de conformidad con las disposiciones aplicables, y

**"XXVI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."**

"Artículo 30 Bis. A la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"I. Formular la Estrategia Nacional de Seguridad Pública y la propuesta de Programa Nacional de Seguridad Pública, y ejecutar, en el marco de sus atribuciones, las políticas, programas y acciones, así como el programa sectorial correspondiente, con el fin de coadyuvar a la prevención del delito; proteger a la población ante todo tipo de amenazas y riesgos, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

"Asimismo, proponer al Ejecutivo Federal la política criminal y las medidas que garanticen la congruencia de ésta entre las dependencias de la administración pública federal;

"II. Coordinar el gabinete de seguridad del Gobierno Federal y proponer acciones tendientes a asegurar la coordinación entre la Federación, la Ciudad de México, los estados y los Municipios en el ámbito del Sistema Nacional de Seguridad Pública; proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública las políticas y lineamientos en materia de carrera policial, el Programa Rector para la Profesionalización Policial, los criterios para establecer academias e institutos para ello, el desarrollo de programas de coordinación académica y los lineamientos para la aplicación de los procedimientos en materia del régimen disciplinario policial; participar, de acuerdo con la ley de la materia, de planes y programas de profesionalización para las instituciones policiales; coordinar las acciones para la vigilancia y protección de las instalaciones estratégicas, en términos de ley;

"III. Organizar, dirigir y supervisar las instituciones de seguridad pública bajo su adscripción, con plena sujeción a los derechos humanos y libertades fundamentales, en coordinación con las dependencias competentes y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

"IV. Proponer, en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública, políticas, acciones y estrategias de coordinación en materia de prevención del delito y política criminal para todo el territorio nacional; efectuar, en coordinación con la Fiscalía General de la República, estudios sobre los actos delictivos no denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito;



"V. Auxiliar a las autoridades federales, estatales, municipales y de la Ciudad de México que soliciten apoyo, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para la protección de la integridad física de las personas y la preservación de sus bienes; reforzar, cuando así lo soliciten, la tarea policial y de seguridad de los Municipios y localidades rurales y urbanas que lo requieran, intervenir ante situaciones de peligro cuando se vean amenazados por aquellas que impliquen violencia o riesgo inminente; promover la celebración de convenios entre las autoridades federales, y de éstas, con las estatales, municipales y de la Ciudad de México para la coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y el combate a la delincuencia, así como establecer acuerdos de colaboración con instituciones similares, en los términos de los tratados internacionales, conforme a la legislación;

"VI. Auxiliar al Poder Judicial de la Federación y a la Fiscalía General de la República, cuando así lo requieran, para el debido ejercicio de sus funciones, así como a otras dependencias, órganos de gobierno, entidades federativas y Municipios, y cuando así lo requiera, a la Fiscalía General de la República en la investigación y persecución de los delitos, en cuyo caso los cuerpos de policía que actúen en su auxilio estarán bajo el mando y conducción del Ministerio Público, y disponer de la fuerza pública en términos de las disposiciones legales aplicables;

"VII. Proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública el desarrollo de políticas orientadas a prevenir los delitos federales y, por conducto del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en los delitos del fuero común; promover y facilitar la participación social para el desarrollo de actividades de vigilancia sobre el ejercicio de sus atribuciones en materia de seguridad pública, y atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de estas atribuciones;

"VIII. Proporcionar a la Secretaría de Gobernación la información para que ésta publique y actualice una página electrónica específica en la cual se registren los datos generales de las personas reportadas como desaparecidas en todo el país. La información deberá ser pública y permitir que la población en general pueda aportar información sobre el paradero de las mismas;

"IX. Ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos;

"X. Organizar y dirigir actividades de reinserción social y supervisión de la libertad condicional, así como las relativas a la supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional al proceso de conformidad con la normatividad aplicable en la materia y en coordinación con las autoridades competentes;

"XI. Participar, conforme a los tratados respectivos, en el traslado de las personas privadas de su libertad a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 18 constitucional;





"XII. Coordinar, operar e impulsar la mejora continua del sistema de información, reportes y registro de datos en materia criminal; desarrollar las políticas, normas y sistemas para el debido suministro permanente e intercambio de información en materia de seguridad pública entre las autoridades competentes; establecer un sistema destinado a obtener, analizar, estudiar y procesar información para la prevención de delitos, mediante métodos que garanticen el estricto respeto a los derechos humanos;

"XIII. Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas y cuerpos de seguridad pública y policial, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad pública en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

"XIV. Establecer mecanismos e instancias para la coordinación integral de las tareas, así como para el análisis y sistematización integral de la investigación e información de seguridad nacional;

"XV. Otorgar las autorizaciones a empresas que presten servicios privados de seguridad en dos o más entidades federativas, supervisar su funcionamiento e informar periódicamente al Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre el ejercicio de esta atribución;

"XVI. Coordinar y establecer mecanismos para contar oportunamente con la información de seguridad pública y nacional, así como del ámbito criminal y preventivo que esta Secretaría requiera de dependencias y organismos competentes en dichas materias, para el adecuado cumplimiento de las atribuciones que las leyes le establecen;

"XVII. Organizar, dirigir y supervisar bajo su adscripción al Centro Nacional de Inteligencia, el cual fungirá como un sistema de investigación e información, que contribuya a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, así como contribuir, en lo que corresponda al Ejecutivo de la Unión, a dar sustento a la unidad nacional, a preservar la cohesión social y a fortalecer las instituciones de gobierno;

"XVIII. Impulsar a través de su titular, en calidad de Secretario Ejecutivo del Consejo de Seguridad Nacional, la efectiva coordinación de éste, así como la celebración de convenios y bases de colaboración que dicho Consejo acuerde;

"XIX. Informar al Poder Legislativo Federal sobre los asuntos de su competencia en materia de seguridad nacional;

"XX. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los Gobiernos de los Estados y la Ciudad de México, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la administración pública federal, las políticas y



---

programas de protección civil del Ejecutivo, en el marco del Sistema Nacional de Protección Civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social las acciones conducentes al mismo objetivo;

**"XXI.** Presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el de Seguridad Nacional en ausencia del presidente de la República;

**"XXII.** Presidir la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública, nombrar y remover a su secretario técnico y designar tanto a quien presidirá, como a quien fungirá como secretario técnico de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

**"XXIII.** Proponer al presidente de la República el nombramiento del Comisionado General de la Policía Federal y del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

**"XXIV.** Coordinar y supervisar la operación del Registro Público Vehicular, a través del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública;

**"XXV.** Recibir las solicitudes de indulto y amnistía formuladas en el ámbito de competencia del Ejecutivo Federal, con excepción de los delitos del orden militar. Asimismo, promover el reconocimiento de inocencia o anulación de sentencia en los casos previstos en el Título XIII del Código Nacional de Procedimientos Penales;

**"XXVI.** Prestar servicios de protección, custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones, a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a los órganos de carácter federal de los Poderes Legislativo y Judicial, organismos constitucionalmente autónomos y demás instituciones públicas que así lo soliciten. Quedan exceptuadas de la presente disposición las instalaciones consideradas estratégicas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

"Asimismo, podrá prestar dichos servicios a personas físicas o morales cuando se requiera preservar la seguridad de bienes nacionales, de actividades concesionadas o permitidas por el Estado, u otras que por su condición, relevancia o trascendencia contribuyan al desarrollo nacional, así como a representaciones de gobiernos extranjeros en territorio nacional.

"Los entes públicos o privados que soliciten los servicios deben cubrir el pago autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por concepto de contraprestación; y,

**"XXVII. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos."**  
[Énfasis añadido]

---



**301.** Lo anterior puede ser entendido en correlación con lo dispuesto por los reglamentos interiores de cada una de las secretarías en cita, los cuales mencionan lo siguiente:

### **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA**

#### "Capítulo I

"Del Ámbito de Competencia y de la Organización de la Secretaría

**"Artículo 1.** La Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal que tiene a su cargo el ejercicio de las atribuciones que en materia de seguridad pública y nacional, así como de protección civil, le asignen las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos."

### **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL**

#### "Título primero

"Del objeto y de las generalidades

**"Artículo 3.** La secretaría, como dependencia de la administración pública federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que expresamente le confieren la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, y los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República."

### **REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MARINA**

#### "CAPÍTULO I

"De la competencia y organización

**"Artículo 1.** La Secretaría de Marina, como dependencia de la administración pública federal centralizada, tiene a su cargo las atribuciones conferidas



por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Orgánica de la Armada de México, la Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas, la Ley de Navegación y Comercio Marítimos, la Ley de Puertos, los tratados internacionales en materia de protección y seguridad marítima de los que el Estado mexicano sea parte, así como por los reglamentos, decretos y acuerdos que expida el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y demás disposiciones jurídicas aplicables."

**302.** De ahí que, en concordancia con el marco jurídico aplicable a la materia, deviene posible concluir que las Secretarías del Estado a las que alude el artículo **cuarto** del Acuerdo impugnado, tienen a su cargo las atribuciones y asuntos que les sean conferidos en virtud de las leyes, reglamentos e, inclusive, los acuerdos emitidos por el presidente de la República, lo que en el presente caso se concreta a través de la instrucción dirigida **al secretario de Seguridad y Protección Ciudadana para coordinarse con los secretarios de la Defensa Nacional y de Marina**, con el propósito de definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente complementarán la función de la Guardia Nacional.

**303.** Así las cosas, este Tribunal Pleno llega a la conclusión que el argumento planteado por el Municipio actor es **infundado**, en tanto que si bien la instrucción del Ejecutivo Federal confiere a las antes aludidas Secretarías de Estado una ulterior facultad, consistente en poder coordinarse entre ellas para definir la forma en que las actividades de la Fuerza Armada permanente serán complementarias a las tareas y funciones que desempeña la Guardia Nacional, lo anterior de ninguna manera redundará en perjuicio de las facultades en materia de seguridad pública de las autoridades estatales o locales, ni menoscaba el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

**304.** Se sostiene lo anterior, debido a que, del contenido del acuerdo impugnado no se advierte que pretenda conferir a dichas secretarías la posibilidad de que amplíen el catálogo de tareas de seguridad pública en las que la Fuerza Armada permanente pueda participar para complementar la función de la Guardia Nacional, pues lo único que dispone es un mandato de coordinación entre las Secretarías de Estado previamente estipuladas y que hacen parte de la administración pública federal centralizada.



**305.** Aunado a ello, las funciones en materia de seguridad pública que pueden ser desempeñadas, se delimitan desde el artículo **Segundo** del acuerdo analizado y su contenido no causa detrimento alguno al Sistema Nacional de Seguridad Pública ni conculca con el régimen de facultades concurrentes establecido en materia de seguridad pública, al ser que se mantienen intactas las atribuciones que le corresponden a cada uno de los tres órdenes de gobierno.

**306.** Conforme a lo razonado en la presente sentencia, procede 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*", por encontrarse apegado al marco constitucional y legal aplicable en la materia.

**307.** Por otro lado, se **desestima** el **tercer concepto de invalidez** planteado por el Municipio actor debido a que en éste se cuestiona la regularidad constitucional de un supuesto sistema normativo que conforman la Ley de la Guardia Nacional en conjunto con el acuerdo impugnado, en lo concerniente a la centralización de las funciones en materia de seguridad pública que tienen conferidos el Estado de Aguascalientes y el Municipio de Pabellón de Arteaga, pues considera que las autoridades locales quedan sometidas a la voluntad del Poder Ejecutivo Federal.

**308.** Resulta menester desestimar el concepto de invalidez en cita, dado que la demanda de controversia constitucional es notoriamente extemporánea por lo que hace a impugnación de la Ley de la Guardia Nacional, conforme a los razonamientos expuestos en el apartado **III**, por lo que este Alto Tribunal no puede pronunciarse en el presente asunto respecto de tal ordenamiento normativo.

**309.** Tampoco conllevaría otra conclusión realizar el estudio de dicho concepto de invalidez solamente en lo concerniente al acuerdo impugnado, al ser que en el apartado **VII.2.2.** de la presente ejecutoria ya se discernió que el acuerdo no dilapida las atribuciones o facultades que cada uno de los niveles de gobierno tiene asignadas en materia de seguridad pública.

**310.** Además, tal estudio involucraría necesariamente un pronunciamiento por parte de este Tribunal Pleno acerca del contenido normativo de los artículos



que el Municipio actor impugna específicamente de la Ley de la Guardia Nacional, de ahí que no es viable su realización, al no formar parte de la litis de este medio de control constitucional.

## VIII. DECISIÓN

**311.** Por lo antes expuesto, el Tribunal 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 del 88 al 92 de la Ley de la Guardia Nacional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por las razones expuestas en el apartado III de esta decisión.

TERCERO.—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 VII de esta determinación.

CUARTO.—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 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

### **En relación con los puntos resolutivos primero y segundo:**

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 I, II y III, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones impugnadas y a la oportunidad, consistente este último, por una parte, en estimar oportuna la impugnación 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 y, por otra parte, en sobreseer respecto de los artículos del 88 al 92 de la Ley de la Guardia Nacional.

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 IV y V, 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 VI, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra presidenta Piña Hernández anunció voto concurrente.

### **En relación con el punto resolutivo tercero:**

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 VII, 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 cuarto:**

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. Doy fe.

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

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 142/2001 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, con número de registro digital: 187982.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*





## VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ PO-TISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2020.

En sesión del veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro. En ella, se reconoció 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.

La sentencia señala que, contrario a lo argumentado por la parte actora, el Acuerdo recurrido: (i) no vulnera el principio de división de poderes en relación con el diverso de reserva de ley; (ii) no se encuentra indebidamente fundado y motivado, ni desborda el contenido del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve; y, (iii) no vulnera la idoneidad de la intervención de la Fuerza Armada permanente en tareas de seguridad pública autorizada por el Poder Constituyente.

Voté a favor de reconocer la validez de ese Acuerdo y comparto esas razones. No obstante, existen algunas consideraciones adicionales que, estimo, refuerzan las conclusiones establecidas en la sentencia. A continuación, las desarrollaré de manera breve.

En primer lugar, me referiré al argumento de la parte actora, en el sentido de que el Acuerdo viola el principio de división de poderes, en conexión con el de reserva de ley. Después, me referiré a la aludida falta de fundamentación y motivación. Para hacer esto, parto de la premisa de que es necesario analizar el régimen transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional en su conjunto, es decir, de manera armónica.

Respecto del primer punto, cabe señalar que el artículo quinto transitorio de esa reforma dispone que, durante los cinco años siguientes a la entrada en vigor del decreto impugnado, 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.

La parte actora argumenta que la facultad prevista en ese artículo quinto transitorio se encuentra atemperada constitucionalmente por el principio de reserva de



ley. En síntesis, sostiene que debía existir, necesariamente, una ley en sentido formal y material que regule su contenido antes de que el presidente pudiese hacer uso de su facultad reglamentaria conforme al artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Estimo que la premisa de la que parte la actora es inexacta porque es necesario analizar el contexto en el que se creó la reforma constitucional mencionada. Ésta tuvo como objetivo fundamental crear una nueva institución de seguridad pública federal, de carácter civil, con disciplina militar. Se tomaron como ejemplos las instituciones de seguridad pública civiles, pero con formación castrense que existen en otros países, tales como Italia, Francia o España.

En ese contexto, es claro que el citado artículo quinto transitorio no constituye una autorización para que el Ejecutivo Federal haga uso de la Fuerza Armada permanente de manera esporádica, en determinadas circunstancias, como pudiera ser en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, u otros que pongan a la sociedad en grave peligro. Entonces, lo que el Constituyente Permanente pretendió al crear este artículo transitorio fue habilitar al presidente para que, de manera temporal, haga uso de las Fuerzas Armadas para tareas de seguridad pública, solamente en tanto la Guardia Nacional desarrolla sus capacidades operativas plenas.

Ahora bien, si se analiza de manera integral el texto de la reforma mencionada puede observarse que ésta, en su artículo cuarto transitorio, ordena la expedición de diversas leyes: la Ley de la Guardia Nacional; la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza Pública; y la Ley Nacional del Registro de Detenciones. Ahí se estableció un plazo específico para la emisión de tales leyes, sesenta días posteriores a la entrada en vigor del decreto para la Ley de la Guardia Nacional, y noventa días naturales a partir de la misma fecha para las otras dos leyes. Además, el Constituyente Permanente estableció una reserva de ley en el Texto Constitucional, en el propio cuarto transitorio, al señalar específicamente cuál es el contenido mínimo que tenía que desarrollar el legislador secundario al expedir cada una de esas tres disposiciones.

Por consiguiente, si el propio Poder Reformador hubiese estimado necesario establecer la reserva de ley para reglamentar el contenido del quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional, es claro que así lo habría dispuesto de manera expresa, tal como lo hizo respecto de las tres leyes mencionadas.

Lo anterior demuestra, a mi consideración, que el Acuerdo impugnado no viola los principios de división de poderes y reserva de ley.



Además de lo anterior, estimo que aun cuando no exista un mandato constitucional expreso en este sentido, es posible sostener que el Congreso de la Unión pudo reglamentar el mencionado quinto transitorio si así lo consideraba necesario, con fundamento en las facultades que le confiere el artículo 73 constitucional, fracciones XIV y XXIII<sup>1</sup> para legislar en las materias de Fuerzas Armadas, Guardia Nacional y Uso de la Fuerza Pública.

También es importante señalar que, a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional citada, en marzo de dos mil diecinueve, el Congreso de la Unión expidió, dentro de los plazos señalados, las tres leyes cuya creación le ordenaba el cuarto transitorio. No fue sino un año después, en mayo de dos mil veinte, que el presidente de la República emitió el Acuerdo impugnado. Es decir, que el presidente no ejerció su facultad reglamentaria de manera inmediata, sino que esperó a la expedición de estas leyes por parte del Poder Legislativo.

Por tanto, si el Congreso de la Unión, parte actora en esta controversia constitucional, consideró que tenía que existir una ley reglamentaria del quinto transitorio antes de que el presidente de la República pudiera ejercer la facultad establecida en éste, cabe preguntarse por qué razón no ejerció esa facultad legislativa, antes de la emisión del decreto. Cabe igualmente preguntarse por qué no lo hizo incluso después, puesto que a la fecha no existe una ley en ese sentido. Tal ley, por cierto, dejaría sin efecto tácita o expresamente al Acuerdo impugnado.

En segundo lugar, me referiré al argumento de la parte actora en el sentido de que el presidente tendría que haber desarrollado de manera exhaustiva en el Acuerdo impugnado los principios de participación de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria.

---

<sup>1</sup> "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.

"...

"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; ..."



En este punto me parece importante traer de nuevo a colación el hecho de que la autorización que el artículo quinto transitorio da al presidente de la República para el empleo de las Fuerzas Armadas surge en el contexto de la creación de una nueva fuerza de seguridad pública federal con el objetivo, precisamente, de facilitar la construcción de la Guardia Nacional. Está institución, por cierto, está autorizada constitucionalmente para incluir entre sus filas a miembros de las Fuerzas Armadas. Así lo establece el artículo tercero transitorio de la misma reforma.<sup>2</sup>

Además, el artículo sexto transitorio establece que durante el periodo a que se refiere el quinto transitorio –cinco años–, 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, regímenes de disciplina, cumplimiento de responsabilidades, tarea, servicios, etcétera. Es decir, el objetivo del quinto transitorio, en el contexto de esta reforma constitucional fue el acompañamiento de la Fuerza Armada permanente durante la creación y construcción de la Guardia Nacional. Ese contexto y la integralidad del objetivo de la reforma me parece de la mayor importancia para atender los argumentos de la parte actora.

En esa tesitura, considero que exigir al presidente de la República desarrollar en el Acuerdo impugnado todos los principios señalados, de manera exhaustiva, es excesivo. Esto porque las propias leyes emitidas por el Congreso en el contexto de la reforma constitucional aludida ya los desarrollan en buena medida. A continuación, me referiré a algunas de esas disposiciones, a manera de ejemplo.

El artículo primero de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza señala que las disposiciones de esa ley 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 actúa en tareas de seguridad pública.

<sup>2</sup> "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."



La Ley Nacional del Registro de Detenciones, en su artículo 19, dispone que cuando una detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública –entre éstas las Fuerzas Armadas–, 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.

Esto ejemplifica como existe todo un entramado legal que desarrolla los principios que deben regir el actuar de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública, por lo que no era necesario que el Acuerdo impugnado los desarrollara a detalle.

Este Acuerdo constituye solamente una instrucción 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.

En ese sentido, considero que la fundamentación y motivación del Acuerdo es suficiente, pues este establece que la temporalidad durante la cual estará en vigor serán los cinco años establecidos por el artículo quinto transitorio citado, lo que asegura que la participación de las Fuerzas Armadas sea extraordinaria, y dispone que el apoyo en las tareas señaladas estará ceñido a las funciones que la secretaría del ramo de seguridad pública le asigne, lo que demuestra la subordinación de la Fuerza Armada a la autoridad civil. Esto, además, conforme a un catálogo taxativo de atribuciones previstas en el artículo 9 de la Ley de la Guardia Nacional,<sup>3</sup> es decir, no de manera irrestricta, sino acotada.

Esto me lleva a concluir de manera definitiva que las tareas de las Fuerzas Armadas en apoyo a la seguridad pública se tienen que ejercer en el marco de la Ley de la Guardia Nacional, la Ley Nacional Sobre el Uso de la Fuerza y la Ley Nacional de Registro de Detenciones, con lo cual se cumple con la exigencia de que su participación sea regulada.

Por lo que toca específicamente al principio de fiscalización, además de que las Fuerzas Armadas serán vigiladas por el órgano interno de control, que como

<sup>3</sup> Se trata de 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.



lo señala la sentencia, no puede ser otro sino el de la secretaría del ramo de seguridad pública, me parece importante destacar que el artículo quinto transitorio, en su segundo párrafo, establece que el Ejecutivo Federal incluirá un apartado sobre el uso de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública en el informe anual que presente ante el Congreso de la Unión sobre las actividades de la Guardia Nacional. Esta disposición contribuye al respeto del mencionado principio.

Por estas razones, adicionales a las sostenidas por la sentencia, considero que el Acuerdo impugnado es constitucional.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 90/2020, 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 II, septiembre de 2023, página 1173, con número de registro digital: 31782.

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, RESPECTO A ALGUNOS PUNTOS, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 90/2020 PROMOVIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.**

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós resolvió la controversia constitucional citada al rubro, donde se determinó declarar procedente pero infundada la controversia constitucional; y 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.

Respecto de dichas decisiones señalo que, si bien compartí el sentido de la ejecutoria, lo cierto es que me separo de diversas consideraciones que se contienen en la ejecutoria para arribar a la validez del Acuerdo, y por ello es que emito el presente voto concurrente.

En efecto, el análisis del asunto debe partir de la base de que lo que se cuestionó en la presente controversia constitucional fue el "**Acuerdo por el que se dis-**



***pone 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***"; respecto del cual, la Cámara de Diputados, alegó una invasión a la esfera competencial del Congreso de la Unión.

Así, el estudio del asunto debe realizarse atendiendo a la materia de este medio de control constitucional; esto es la controversia constitucional, cuyo objeto y fin es analizar las afectaciones a los ámbitos competenciales de las entidades, Poderes u órganos del Estado Mexicano.

De esta forma, el examen de constitucionalidad no debía realizarse de forma abierta, sino que, principalmente, desde la perspectiva de determinar si con la emisión del Acuerdo impugnado el Poder Ejecutivo Federal se extralimitó en sus atribuciones constitucionales o, incluso, invadió las competencias del Congreso de la Unión como fue planteado en el primer concepto de invalidez de la demanda de la Cámara de Diputados.

Lo cual no ocurre, pues con la emisión del Acuerdo impugnado el Titular del Poder Ejecutivo Federal le dio operatividad al mencionado artículo quinto transitorio de reforma constitucional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve cuyo texto es el siguiente:

**"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."

En efecto, considero que el referido Acuerdo del Poder Ejecutivo Federal no invade las competencias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, pues únicamente se trata de la ejecución del referido quinto transitorio y por tanto se ajusta a lo que dispuso el Poder Constituyente en el sentido de que el titular del Ejecutivo puede hacer uso de las fuerzas armadas permanentes para llevar a cabo tareas de seguridad pública mientras se estructura y se consolida la Guardia Nacional, que es un órgano que está previsto para hacer las veces de una policía civil.



De esta suerte, mientras se consolida este cuerpo de seguridad pública, de naturaleza civil, aunque con formación o capacitación de orden militar, el presidente de la República puede disponer de las fuerzas armadas permanentes para la realización de labores de seguridad pública, pues tenemos en nuestro país una gran cantidad de problemas de seguridad pública, ante el fenómeno de la delincuencia organizada y de la inseguridad que muchas veces rebasa a la capacidad de respuesta de los cuerpos policiacos; los cuales tienen que ser enfrentados y solucionados de la mejor manera posible.

Partiendo de esa realidad, es que se motiva o se justifica la autorización al Ejecutivo para que haga uso de las fuerzas armadas, no para militarizar definitivamente la seguridad pública, sino para cubrir un lapso en el que se pretende consolidar la Guardia Civil para atender esas necesidades urgentes de seguridad pública, y desde esa perspectiva, estimo que el Acuerdo cumple el objetivo constitucional y está apegado al quinto transitorio de la reforma constitucional en materia de Guardia Nacional de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, el cual no por ser un precepto transitorio deja de ser parte de la Constitución y, por tanto estimo que debe reconocerse su validez constitucional.

Por otra parte, como lo expresé en la sesión de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, si bien el análisis de constitucionalidad de los elementos que componen el Acuerdo impugnado pudieran ser cuestionables, esto es, si cumple o no a cabalidad lo que se refiere a que el uso de las fuerzas armadas debe ser: **a) extraordinario** (debido a los términos amplios en que se faculta a la autoridad castrense a actuar en labores de seguridad pública); **b) subordinado y complementario** (debido a que las relaciones entre las autoridades civiles y militares se dan en un ámbito de coordinación); **c) regulado** (debido a que su ámbito de atribuciones en la materia de seguridad pública no están previstos en una ley); y, **d) fiscalizado** (debido a que serán fiscalizadas por la Marina o la Defensa Nacional); considero que no podría adelantarse. Esto es, adentrarnos al análisis de si están debidamente satisfechas todas estas limitaciones que se establecen en el transitorio en cita, porque, insisto, la materia de análisis debe ser únicamente si existe o no una invasión a la esfera de competencias.

En este sentido, me aparto de diversas consideraciones de la sentencia, desde su estudio introductorio, que se refieren a los requisitos para que las autoridades militares puedan participar en las funciones de seguridad pública, pues mi análisis lo centraría exclusivamente en el tema propio de la controversia que es el determinar si 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**" es





violatorio de las competencias de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Es por las razones expuestas, que si bien compartí la sentencia emitida, me separo de las consideraciones que han quedado precisadas en este voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 90/2020, 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 II, septiembre de 2023, página 1173, con número de registro digital: 31782.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2021.**

En sesión del uno de marzo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro. En ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) impugnó la constitucionalidad del decreto mediante el cual se reformó el artículo 989, fracción IX, del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Nuevo León.

Una mayoría de siete Ministros estimó que el Congreso del Estado de Nuevo León había invadido la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para regular la materia procedimental civil y familiar, prevista en el artículo 73, fracción XXX, de la Constitución Federal. Sin embargo, la acción de inconstitucionalidad fue desestimada porque no se alcanzó la mayoría calificada para la declaración de invalidez. Como lo manifesté durante la discusión del asunto, no comparto el criterio de la mayoría.

Está fuera de duda que, mientras el Congreso de la Unión no haya expedido la legislación única en materia procesal civil y familiar, los códigos procesales locales de esas materias continuarán vigentes, pues si el Poder Reformador constitucional utilizó la expresión "hasta en tanto" en la redacción del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional,<sup>1</sup> fue para condicionar la vigencia de la nueva normatividad nacional. En esto no hay disidencia.

<sup>1</sup> **ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO:** La legislación procesal civil y familiar de la Federación y de las entidades federativas continuará vigente hasta en tanto entre en vigor la legislación a que



Lo que genera discrepancias entre los integrantes del Pleno, en cambio, es si esa continuación de vigencia permite que las entidades federativas modifiquen sus legislaciones locales. Los Ministros que integran la mayoría estiman que las Legislaturas Locales carecen de esas atribuciones desde que entró en vigor la reforma constitucional que reservó esa facultad al Congreso de la Unión.

Si bien anteriormente compartí ese criterio, en una nueva reflexión estimo, por el contrario, que si en el régimen transitorio de la reforma constitucional se dispuso que la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas continuaría vigente hasta en tanto entrara en vigor la legislación única en esas materias, esa disposición incluye la vigencia de las reformas y adiciones que realizaran las Legislaturas de las entidades federativas.

Me parece que el régimen transitorio de la reforma constitucional debe interpretarse de manera sistemática con los artículos 40 y 124 constitucionales.<sup>2</sup> Y si el Poder Reformador constitucional no estableció una prohibición expresa para que las entidades federativas puedan modificar sus códigos procesales civiles y familiares, entonces considero que las entidades federativas mantienen reservada esa facultad hasta que el Congreso de la Unión expida la legislación única en esas materias.

Si existen dos posibles interpretaciones del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional publicada el quince de septiembre de dos mil diecisiete, estimo que debe optarse por aquella que armoniza de mejor manera con el sistema federal mexicano.

**Nota:** La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 44/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de junio de 2022 a las 10:09

---

se refiere la fracción XXX del artículo 73 constitucional, adicionada mediante el presente Decreto, y de conformidad con el régimen transitorio que la misma prevea. Los procedimientos iniciados y las sentencias emitidas con fundamento en la legislación procesal civil federal y la legislación procesal civil y familiar de las entidades federativas deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a la misma."

<sup>2</sup> **"Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

**"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."



horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 14, Tomo IV, junio de 2022, página 3682, con número de registro digital: 30666.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 132/2017.**

El catorce de mayo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 132/2017, bajo la ponencia de la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, promovida por el Municipio de Colima en contra de los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Colima, demandando la invalidez del artículo 47, fracción VI, de la Ley del Municipio Libre de la mencionada entidad.

Ante el Pleno fueron planteadas dos preguntas: ¿la inobservancia de la obligación dispuesta por el artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo de la entidad acarrea un vicio al procedimiento legislativo con naturaleza invalidante?; y ¿la adición a la fracción VI del artículo 47, así como sus transitorios, a la ley impugnada invade las facultades del municipio actor?

### **I. Razones de la mayoría**

Por mayoría de seis votos, se determinó que existía un vicio en el proceso legislativo por la inobservancia del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de Colima,<sup>1</sup> por lo que correspondía invalidar la ley impugnada.<sup>2</sup>

### **II. Razones de mi disenso**

<sup>1</sup> Artículo 58. Obligación del Congreso del Estado 1. Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno del Congreso del Estado, deberá incluir en su dictamen correspondiente la relación que guarde con los planes y programas estatales y municipales respectivos y una estimación fundada sobre el impacto presupuestario del proyecto; previa consulta a la dependencia o entidad de la administración pública del Estado y los municipios respectivamente, quienes en un término no mayor de diez días hábiles deberán dar respuesta a las consultas a que se refiere este párrafo, en caso de no emitirse respuesta se entenderá que el proyecto referido cumple los objetivos del Plan Estatal o Municipal de Desarrollo, según sea el caso, así como su viabilidad presupuestal."

<sup>2</sup> Se retomó lo resuelto por el Tribunal Pleno en el acta de la sesión privada número 15 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el diecinueve de marzo de dos mil



Me parece que la reforma analizada<sup>3</sup> se emitió en cumplimiento del artículo 134 de la Constitución Federal,<sup>4</sup> y tiene por objeto desarrollar las bases para su futura

trece, para concluir que, cuando la controversia es promovida por un Municipio, no se requiere una mayoría calificada de cuando menos ocho votos, para declarar la invalidez de las normas impugnadas.

<sup>3</sup> "Artículo 47. ...

"VI. En materia de imagen institucional:

"a) Cumplir con el principio de imparcialidad establecido en los artículos 134 de la Constitución Federal y 138 de la Constitución Local, en cuanto a la aplicación de recursos públicos que estén bajo su responsabilidad;

"b) Conservar una imagen oficial que sea libre de todo contenido que promueva algún partido político, misma que deberá respetar el escudo oficial que identifica a cada municipalidad, así como los colores y lema del mismo;

"c) Abstenerse de utilizar en los documentos e informes oficiales, símbolos, lemas o colores que se relacionen con algún partido o asociación política. Cada municipalidad deberá emplear únicamente su Escudo oficial en los mencionados instrumentos;

"d) Respetar la imagen institucional en los anuncios oficiales que difundan información gubernamental, evitando emplear colores o símbolos de algún partido político;

"e) Abstenerse de emplear en los vehículos utilizados como patrullas o para asuntos oficiales, colores o signos asociados con algún partido o asociación política;

"f) Mantener en los edificios que correspondan a entidades de los gobiernos municipales, un diseño exterior e interior, acorde a la imagen tradicional del municipio y ajeno a cualquier partido o asociación política;

"g) Evitar la utilización en las páginas web oficiales de los Ayuntamientos, los colores o símbolos que impliquen la promoción del partido político que represente el poder. Estos sitios *web* deberán limitarse a proporcionar la información de interés público;

"h) Proporcionar a los trabajadores del gobierno municipal, uniformes libres de logotipos o colores que surgieran de alguna afiliación partidista; y

"i) Las demás que le señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales."

#### "TRANSITORIOS

"**Primero.**—El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial 'El Estado de Colima'."

"**Segundo.**—Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos de la entidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, deberán establecer dentro de sus reglamentos internos y demás normatividad aplicable, lo relativo al cuidado y protección de la imagen institucional de los municipios."

"**Tercero.**—Los titulares de las administraciones de los Ayuntamientos que actualmente incurran en alguna falta de los supuestos señalados en cualquiera de los incisos de la fracción VI del artículo 47 del presente documento, deberán subsanar, enmendar, adecuar, cambiar o sustituir la irregularidad, en un plazo no mayor a noventa días naturales a la entrada en vigor del presente documento. Asimismo, dentro del mismo plazo, tendrán la obligación de informar por escrito al H. Congreso del Estado, a través de Oficialía Mayor, la reparación del daño cometido."

<sup>4</sup> "Artículo 134. ...

"Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con



instrumentación en el ámbito municipal, por lo tanto, no guarda relación directa o en todo caso primordial, con los planes y programas estatales de desarrollo. Por ello, en el caso concreto, considero que no es dable reconocer un carácter invalidante a la inobservancia del artículo 58 de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo de la entidad, pues ello no trasciende, desde mi perspectiva, en la deliberación democrática del órgano.

De hecho, podría resultar incluso discutible, a la luz de una lectura integral de la Ley de Planeación Democrática para el Desarrollo de la entidad, que dicha obligación sea genérica, esto es, aplicable a todos y cada uno de los procesos llevados a cabo por el Congreso Local para la emisión de leyes o decretos. Considero que, como sucedió en el caso, podía argumentarse válidamente por parte de la comisión dictaminadora, que la reforma en cuestión no guardaba relación con planes y programas fundamentalmente, y no suponía por sí sola una alteración a lo dispuesto por ellos.

En todo caso, creo que debió haberse abordado el análisis de este supuesto vicio, conforme a lo que ya ha resuelto este Tribunal Pleno sobre vicios al proceso legislativo, buscando salvaguardar la calidad democrática y deliberativa del órgano. En este sentido, considero que se debió haber referido a lo resuelto en acciones de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006.<sup>5</sup> Medularmente, hubiera resultado pertinente, desde mi perspectiva, retomar las siguientes consideraciones:

La violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar dos principios distintos: por un lado, el de economía

---

imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

"La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

**"Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar."**

<sup>5</sup> Resueltas en sesión de cuatro de enero de dos mil siete, por mayoría de ocho votos.



procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas de un procedimiento cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades del procedimiento identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en la tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma.

La democracia representativa es un sistema político valioso, no solamente porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación por parte de las mayorías y de las minorías políticas. Es precisamente el peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública lo que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su respeto, incluso a los propios legisladores cuando actúan como órgano de reforma constitucional.

El órgano legislativo, antes de ser decisorio, debe ser deliberante, donde encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios, porque las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

Para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías de debido proceso y legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual



otorga relevancia a las reglas de integración y *quorum* en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates;

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas;
3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que se trata de determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. En otras palabras, los citados criterios no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, ya que su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo, y siempre deben aplicarse, sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como son, por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras, la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, la dispensa de lectura de las iniciativas ante las cuales, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en la final desatención de ellos.

Considero que, de haberse retomado este criterio, hubiera sido posible concluir que la inobservancia de lo dispuesto por la ley de planeación local, no conllevaba la invalidez del proceso legislativo.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 132/2017, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo II, septiembre de 2021, página 1328, con número de registro digital: 30065.

La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, julio de 2007, página 1428, con número de registro digital: 20252.



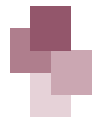


**Segunda Parte**  
PRIMERA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN





**Sección Primera**  
JURISPRUDENCIA







## Subsección 1 POR PRECEDENTES

**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO. EL ARTÍCULO 2431 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE ESTABLECE LA CONDICIÓN DE ESPERAR EL PLAZO DE DOS MESES PARA SOLICITAR SU RESCISIÓN ANTE LA EXISTENCIA DE CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR QUE IMPIDA EL USO DE LA COSA ARRENDADA, NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 454/2023. COMERCIALIZADORA DE MOTOCICLETAS DE CALIDAD, 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 Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. AUSENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: CLAUDIA LISSETTE MONTAÑO MENDOZA.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** El asunto proviene de una controversia de arrendamiento inmobiliario en el que la hoy recurrente fue demandada. En primera instancia se consideró improcedente la rescisión del contrato y convenio basales, porque al haberse actualizado un caso fortuito o de fuerza mayor, como lo fue la pandemia por el virus SARS-Cov2 (COVID-19), no se daba el incumplimiento voluntario, pues la moral demandada se vio afectada en su actividad comercial de venta de motocicletas. Ambas partes interpusieron recurso de apelación, y el tribunal de alzada



modificó la sentencia recurrida para declarar probada la acción e increditadas las excepciones. En contra de esa determinación la parte demandada promovió juicio de amparo en el que, entre otras circunstancias, se dolió de la inconstitucionalidad del artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, en cuyos términos al ocurrir un caso fortuito o de fuerza mayor que impidan al arrendatario el uso del bien arrendado por más de dos meses, no se causará renta mientras dure el impedimento, y si éste dura más de esa temporalidad, podrá aquél pedir la rescisión del contrato. Adujo el quejoso que dicho precepto era contrario al principio de igualdad, autonomía de la voluntad, acceso a la justicia, tutela judicial efectiva, debido proceso y legalidad. El Tribunal Colegiado del conocimiento calificó como infundados los conceptos de violación correspondientes y señaló los motivos por los que estimó constitucional el referido precepto legal. Ahora, en el recurso de revisión, la parte quejosa y recurrente controvierte esa consideración.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto, porque el recurso fue interpuesto contra una sentencia pronunciada en un juicio de amparo directo, derivado de un asunto de naturaleza civil, que no se requiere la intervención del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte.	<b>10</b>
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso fue interpuesto de manera oportuna (último día del término).	<b>11</b>
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte recurrente cuenta con legitimación para interponer el recurso de revisión, pues es quejosa en el juicio de amparo del que deriva la sentencia recurrida; y lo hace a través de su autorizado cuya calidad le fue reconocida por el Tribunal Colegiado.	<b>12</b>
IV.	<b>CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO</b>	Se destaca el contenido de los conceptos de violación, de las consideraciones de la sentencia recurrida y de los agravios expuestos en el presente recurso.	<b>12</b>



V.	<b>REQUISITOS INDISPENSABLES PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	Se citan los requisitos indispensables para la procedencia del recurso.	<b>20</b>
VI.	<b>ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA EN EL CASO CONCRETO</b>	Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por tanto, amerita un estudio de fondo.	<b>23</b>
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<p>Se expresan los motivos por los que se considera que opuesto a lo aducido por la parte recurrente, el Tribunal Colegiado sí analizó la constitucionalidad del artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, actual ciudad de México, en la parte relativa a los dos meses, bajo la consideración de que no era un plazo para accionar la rescisión del contrato. Por lo que superada la constitucionalidad del precepto, analizó la interpretación que le dio la autoridad responsable y al estimarla incorrecta concedió el amparo. Consideraciones que no fueron combatidas y que se declaran firmes.</p> <p>Por otra parte, se estima fundado el argumento atinente a que ese lapso no fue analizado como una limitación a la garantía de acceso a la justicia, esto es, como un lapso durante el cual se limita la posibilidad de solicitar la rescisión; sin embargo, se declara insuficiente, en virtud de que un análisis de dicha porción normativa, desde tal enfoque, permite concluir que la medida legislativa no es inconstitucional.</p>	<b>24</b>
VIII.	<b>DECISIÓN</b>	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a Comercializadora de Motocicletas de Calidad,</p>	<b>44</b>



	Sociedad Anónima de Capital Variable, contra la sentencia definitiva de quince de junio de dos mil veintidós, dictada por la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el toca de apelación ***** , para los efectos precisados en la sentencia recurrida.	
--	--	--

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 454/2023, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo \*\*\*\*\* .<sup>1</sup>

El problema jurídico por resolver en la presente sentencia, consiste en determinar si el recurso de revisión resulta procedente y, en su caso, determinar si los agravios formulados por la parte inconforme conducen a confirmar, modificar o revocar la sentencia traída a esta instancia, en la parte susceptible de revisión.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Controversia de arrendamiento inmobiliario.**<sup>2</sup> Inmobiliaria Partizan, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderada Zandra Lorena Coutiño Toledo, promovió juicio de controversia de arrendamiento inmo-

<sup>1</sup> El juicio de amparo directo \*\*\*\*\* , fue promovido por Comercializadora de Motocicletas de Calidad, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de su apoderado Héctor Machado Chavelas, resuelto en el sentido de conceder el amparo solicitado. El recurso de revisión fue interpuesto por la quejosa, a través de su autorizado Miguel Genaro Hernández Enciso.

<sup>2</sup> Escrito presentado el veintiséis de agosto de dos mil veinte, ante la Oficialía de Partes Común Civil, Cuantía Menor, Oralidad, Familiar y Sección Salas del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.





biliario en contra de Comercializadora de Motocicletas de Calidad, Sociedad Anónima de Capital Variable, de quien demandó las prestaciones siguientes: a) La rescisión de contrato de subarrendamiento celebrado el uno de julio de dos mil dieciocho;<sup>3</sup> b) La desocupación y entrega material y jurídica de los inmuebles arrendados según lo pactado; c) La entrega de los recibos de pago en los que se verificara que la parte demandada cumplió con el pago de los servicios de mantenimiento, agua, luz, teléfono o cualquier otro servicio con el que cuenten los locales comerciales, desde el inicio de ocupación hasta la fecha de su desocupación; d) En caso de que la parte demandada no comprobara dichos pagos se ordenara la liquidación del monto adeudado a la fecha de entrega del local comercial; e) El pago de las rentas e intereses moratorios que se generaran hasta la entrega material y jurídica de los locales arrendados; y, f) El pago de gastos y costas.

**2. Turno, admisión, contestación de la demanda y sentencia.** La demanda se turnó al Juzgado Sexagésimo Primero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien la registró con el número de expediente \*\*\*\*\* y requirió a la parte actora a efecto de que aclarara su demanda; posteriormente, previo desahogo de requerimiento, mediante acuerdo de seis de octubre de dos mil veinte, la admitió a trámite y ordenó emplazar a la parte demandada. Asimismo, la ahora quejosa –demandada– contestó incoada en su contra, en la que opuso las excepciones y defensas.<sup>4</sup> Seguido el juicio, el diez de diciembre

<sup>3</sup> Inmueble ubicado en los locales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* del \*\*\*\*\*, ubicado en \*\*\*\*\* número \*\*\*\*\* y calle \*\*\*\*\* Barrio de Santa Cruz, Texcoco, código postal \*\*\*\*\* Municipio de Izúcar de Matamoros, en el Estado de Puebla, con una superficie aproximada de \*\*\*\*\* metros cuadrados.

<sup>4</sup> **Contestación.** Mediante escrito presentado el veinte de mayo de dos mil veintiuno, ante la Oficialía de Partes del Juzgado Sexagésimo Primero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, opuso las excepciones y defensas siguientes: A. La excepción de falta de personalidad de la parte actora, a través de su apoderada Zandra Lorena Coutiño Toledo; B. La excepción de irregularidad, oscuridad u omisión de los requisitos de la demanda, en relación a los hechos en que se fundó la rescisión del contrato de subarrendamiento; C. La excepción de inexistencia o nulidad absoluta del contrato de subarrendamiento, ante la falta de consentimiento y/o autorización del propietario y/o arrendador; D. La excepción de improcedencia de la rescisión del contrato de subarrendamiento por el impedimento para resolver el juicio, ante la falta de pronunciamiento del convenio de fecha uno de agosto de dos mil dieciocho, que ambos constituyen la relación contractual de las partes respecto del inmueble materia de la litis. La excepción de improcedencia de la rescisión del contrato de subarrendamiento, ante la falta de uno de los requisitos de la acción; y, F. La excepción de caso fortuito o fuerza mayor.



de dos mil veintiuno, se dictó sentencia en la que resolvió: 1. Que era procedente la vía y que la parte actora acreditó parcialmente la procedencia de sus pretensiones, así como la demandada probó parcialmente las excepciones y defensas; 2. Que no era procedente la rescisión del contrato basal y su convenio de primero de agosto de dos mil dieciocho, porque con base en el caso fortuito o fuerza mayor derivado de la pandemia por el virus SARS-Cov2 (COVID-19), no se daba el incumplimiento voluntario al acuerdo de voluntades base de la acción y dado que en el caso a estudio se vio afectada la persona moral demandada en su actividad comercial de venta de motocicletas, por la referida pandemia desde el mes de marzo a diciembre de dos mil veinte (Gaceta de treinta y uno de julio de dos mil veinte); era procedente reducir el pago de la renta en los locales arrendados, a juicio de peritos en los términos del artículo 2432 del Código de Procedimientos Civiles para la Ciudad de México, lo que se realizaría desde abril de dos mil veinte y hasta la fecha en que se decretó el semáforo epidemiológico verde (en Izúcar de Matamoros, Puebla); ello, en ejecución de sentencia; asimismo y en dicha etapa se debería acreditar con respecto a la parte demandada, la diferencia de ingresos del año dos mil veinte en comparación con el año anterior a la pandemia, lo que serviría como base para el cálculo de la reducción de la renta, y se haría a juicio de peritos; en consecuencia de lo anterior, y una vez hecha la reducción de la renta en la etapa correspondiente, la parte demandada debería pagar a la actora el importe que resultaría en ejecución de sentencia de las rentas de abril, mayo, junio, julio y agosto de dos mil veinte y las que se continuaran generando hasta el mes en que se decretara oficialmente el semáforo epidemiológico verde en esa entidad (Izúcar de Matamoros, Puebla) para lo cual la parte interesada debería exhibir el decreto correspondiente en dicha etapa de ejecución; todo lo anterior, se debía de hacer en el entendido que para el cálculo de las rentas, se debería tomar en cuenta el aumento pactado por las partes en los documentos base de la acción; 3. También se condenó a la parte demandada, en ejecución de sentencia, a exhibir los recibos debidamente al corriente de los servicios, desde el mes de abril de dos mil veinte y hasta la total solución del presente asunto; para el caso de no hacerlo así, debería liquidar los adeudos correspondientes en ejecución de sentencia; y, 4. En consecuencia, se determinó absolver a la parte demandada de las prestaciones solicitadas en las letras a, b, e y f, del escrito de demanda.



3. **Recurso de apelación.** En desacuerdo con la anterior determinación, mediante escritos presentados el once de febrero y tres de marzo de dos mil veintidós, la parte actora y la diversa demandada interpusieron recurso de apelación y apelación adhesiva, respectivamente, los cuales fueron resueltos por la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, mediante sentencia de quince de junio de dos mil veintidós, dictada en el toca de apelación \*\*\*\*\*, en la cual reasumió jurisdicción y concluyó que: Se modificara la sentencia recurrida, pues se consideró probada la acción e inacreditadas las excepciones; se declaró rescindido el contrato de arrendamiento de uno de julio de dos mil dieciocho; se condenó a la demandada a la entrega de los locales materia de ese contrato; así como a exhibir los recibos de pago de servicios desde abril de dos mil veinte hasta la total resolución del asunto; al pago de rentas desde junio de dos mil veinte y hasta la total desocupación y entrega, por el monto pactado en el basal (\$\*\*\*\*); el pago de intereses moratorios; y, no se hizo condena en costas en primera ni segunda instancia.

4. **Juicio de amparo directo.** Por escrito presentado el ocho de julio de dos mil veintidós,<sup>5</sup> la demandada Comercializadora de Motocicletas de Calidad, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado Héctor Machado Chavelas, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se transcriben:

**Autoridades responsables:**

**Ordenadora:**

- Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

**Ejecutoras:**

- Juez Sexagésimo Primero de lo Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y actuarios adscritos a ese juzgado.

<sup>5</sup> Ante la Oficialía de Partes Común para Juzgados y Salas del Poder Judicial de la Ciudad de México, tal como se advierte del sello de recepción plasmado en la última foja del escrito de amparo.



### Actos reclamados:

### Ordenadora:

- La sentencia de quince de junio de dos mil veintidós, dictada en el toca de apelación \*\*\*\*\*.

### Ejecutora:

- Su ejecución.

5. **Preceptos constitucionales violados.** La parte quejosa señaló como preceptos constitucionales violados en su perjuicio, los artículos 1o., 5o., 9o., 14, 16, 17, 94, 103, 107, 123 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como también los artículos 1, 2, 8, 24, 25, 26 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

6. **Trámite y resolución del Tribunal Colegiado.** Por razón de turno<sup>6</sup> correspondió conocer de la referida demanda de garantías al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; cuyo Magistrado presidente la admitió a trámite y le asignó el número de expediente \*\*\*\*\*; ello, en auto de diez de agosto de

---

<sup>6</sup> Mediante proveído de veintitrés de agosto de dos mil veintidós, se ordenó turnar el asunto a la Magistrada Paula María García Villegas Sánchez Cordero, a efecto de que formulara el proyecto de resolución correspondiente, en términos de lo dispuesto en el artículo 183 de la Ley de Amparo. Sin embargo, se hizo del conocimiento de las partes que, a partir del dieciséis de octubre de dos mil veintidós, ese Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estaría integrado por los Magistrados Víctor Francisco Mota Cienfuegos, Sofía Verónica Ávalos Díaz y Cecilia Armengol Alonso; ello de conformidad con la determinación aprobada por el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, en sesión ordinaria celebrada el cinco de octubre de dos mil veintidós. Asimismo, el asunto se listó por primera vez el veintisiete de octubre de dos mil veintidós, para sesión de nueve de noviembre siguiente. En la sesión se decidió retirar el asunto para un nuevo estudio, concluido éste, el asunto se listó por segunda vez el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, para la sesión ordinaria virtual de veintinueve de noviembre del mismo año, fecha en la que se discutió y resolvió, en términos del artículo 52, fracción III, del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que abroga los Acuerdos de contingencia por Covid-19 y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones relativas a la utilización de medios electrónicos y soluciones digitales como ejes rectores del nuevo esquema de trabajo en las áreas administrativas y órganos jurisdiccionales del propio Consejo, emitido el catorce de octubre de dos mil veintidós.



dos mil veintidós;<sup>7</sup> y, sustanciado el juicio, se dictó sentencia el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, en el sentido de conceder el amparo para efectos.<sup>8</sup>

**7. Cumplimiento.** Mediante acuerdo de catorce de diciembre de dos mil veintidós, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México –autoridad responsable– hizo del conocimiento del Tribunal Colegiado, que se dejó insubsistente la sentencia definitiva reclamada; sin embargo, el diecisiete de enero de dos mil veintitrés, la propia autoridad responsable, solicitó la aclaración de la sentencia de amparo, con la finalidad de proceder a su cumplimiento;<sup>9</sup> sin embargo, el

<sup>7</sup> En el referido acuerdo admisorio, se determinó que conforme al artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo y, de la tesis de jurisprudencia P./J. 22/96, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo epígrafe es: "AMPARO DIRECTO. ES PROCEDENTE CONTRA LOS ACTOS DE EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA O LAUDO, CUANDO SE IMPUGNAN EN VÍA DE CONSECUENCIA Y NO POR VICIOS PROPIOS.", cuyos datos de localización son: Novena Época, Materia común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo III, mayo de 1996, página 5 y registro digital: 200081; que no había lugar a tener al Juez Sexagésimo Primero de lo Civil de la Ciudad de México como autoridad responsable ejecutora del acto reclamado, toda vez que los actos de ejecución solamente se analizarán como consecuencia de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto de la autoridad ordenadora. Asimismo, se concluyó que tampoco había lugar a tener al secretario actuario adscrito al Juzgado Sexagésimo Primero de lo Civil de la Ciudad de México como autoridad responsable ejecutora del acto reclamado, de conformidad con lo dispuesto en la tesis aislada I.3o.C.720 C, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito Novena, de la Novena Época, materias civil y común, cuya fuente es el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, de Tomo XXIX, febrero de 2009, página 1818, registro digital: 167989, de rubro siguiente: "ACTUARIOS COMO AUTORIDADES RESPONSABLES EJECUTORAS EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO."

<sup>8</sup> Se concedió el amparo para el efecto de que: 1) La autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada; y, 2) En su lugar dictara otra en la que precisara: a. Que quedara firme la condonación de las rentas por los meses de marzo y abril de dos mil veinte; b. Ordenara la reducción de rentas al \*\*\*\*\* % del monto pactado en el contrato para el año dos mil veinte por lo que respecta a los meses de mayo, junio y julio de dos mil veinte; c. Condenara al pago del \*\*\*\*\* % de intereses moratorios a cargo de la arrendataria por los meses que no pagó oportunamente a partir del mes de agosto de dos mil veinte y hasta la entrega y desocupación legal de la localidad arrendada; d. Condenara a la arrendataria al pago de la totalidad de los servicios consumidos previstos en el contrato, por todo el tiempo que haya durado el arrendamiento; y por último, e. Reiterara los puntos que no fueron objeto de análisis constitucional.

<sup>9</sup> En principio cabe señalar que la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, el quince de junio de dos mil veintidós, dictó sentencia en la que modificó al considerar, entre otras cosas, que como consecuencia en el cierre de negocios no esenciales derivado de la pandemia generada por el virus SARS-Cov2, la demandada ahora quejosa recurrente, no pudo abrir el



veinte de enero del año en curso, la Magistrada presidenta del Tribunal Colegiado del conocimiento, en atención a la solicitud precitada, determinó que la autoridad oficiante, carece de legitimación para solicitar la aclaración de sentencia, ello de conformidad con el artículo 74 de la Ley de Amparo, que establece que la aclaración sólo procede de oficio y que únicamente será para corregir los posibles errores del documento, con la finalidad de que concuerde con la sentencia como acto jurídico decisorio, sin alterar las consideraciones esenciales de la misma. Asimismo, se tuvo a la parte quejosa interponiendo recurso de revisión; en consecuencia, se reservó dar cuenta al pleno del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, a fin de que los Magistrados integrantes del referido colegiado determinen si alguno de ellos consideraba procedente hacer suya la aclaración solicitada, una vez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara respecto a la admisión o desechamiento del recurso de revisión señalado.

**8. Recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia antes detallada, la parte quejosa Comercializadora de Motocicletas de Calidad, Sociedad Anónima

---

negocio que tenía en el inmueble; y tomando en consideración que acorde a lo previsto en los artículos 2431 y 2433 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, cuando por causas de fuerza mayor o caso fortuito, se impida u obstaculice el uso de la cosa arrendada, no se causará la renta mientras dure el impedimento, en la inteligencia de que la condonación de pago, únicamente operará por el plazo de dos meses, por lo que debía condonarse a la parte demandada el pago de las rentas correspondientes a los meses de abril y mayo de dos mil veinte únicamente, por lo que la parte demandada debía pagar las posteriores pensiones rentísticas, esto es, las vencidas y adeudadas relativas a los meses de junio a agosto de dos mil veinte más las que se siguieran generando hasta la total desocupación y entrega de los inmuebles arrendados.

El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al dictar su resolución el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, determinó en la parte conducente del considerando sexto, que el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, debía interpretarse de manera funcional en el sentido de que en los meses de marzo y abril de dos mil veinte, se deben condonar las rentas al arrendatario debido a que el cierre de actividades no esenciales durante la pandemia ocasionada por el virus SARS-Cov2 impidió de manera irresistible que los comerciantes pudieran tener ingresos y usaran las localidades arrendadas.

En ese sentido, mediante acuerdo de diecisiete de enero de dos mil veintitrés, la Magistrada ponente de la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, solicitó –la aclaración de sentencia de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós dictada en el presente asunto, con la finalidad de dar cumplimiento a la ejecutoria aquí pronunciada– al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito si al dictar la sentencia de cumplimiento correspondiente debe considerarse la condenación de renta respecto del mes de marzo de dos mil veinte, como se ordenó en el inciso b) de los efectos para los que se concedió el amparo; lo anterior así la referida Magistrada lo solicitó porque consideró que la renta del mes de marzo de dos mil veinte no fue materia de la litis.



de Capital Variable, por conducto de su autorizado Miguel Genaro Hernández Enciso, interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado vía electrónica, el doce de enero de dos mil veintitrés.

9. En consecuencia, mediante proveído de dieciséis de enero de dos mil veintitrés, la Magistrada presidenta del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, ordenó la remisión de los autos correspondientes del asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, informando que la sentencia recurrida contiene decisión sobre constitucionalidad; pero no contiene decisión sobre una Ley Federal ni interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de un Tratado Internacional de Derechos Humanos. De igual manera, determinó se dijera a la autoridad responsable que se reservara dictar el cumplimiento de la ejecutoria de amparo, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunciara respecto a la admisión o desechamiento del recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa.

**10. Trámite del recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por auto de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el recurso de revisión interpuesto, bajo el número **454/2023**. En dicho auto se precisó que del análisis de las constancias de autos se advertía que desde la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad del artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, relativo a las consecuencias en el arrendamiento que por motivo de caso fortuito o de fuerza mayor impidan al arrendatario el uso del bien arrendado por más de dos meses, disposición que afirma contraviene el principio de igualdad, autonomía de la voluntad, como eje de la libertad contractual, acceso a la justicia, tutela judicial efectiva, debido proceso y legalidad; el Tribunal Colegiado del conocimiento calificó como infundados los conceptos de violación correspondientes, y decidió la constitucionalidad del referido precepto legal; y, en el recurso de revisión, la parte quejosa y recurrente controvierte esa consideración; por ello, la presidenta de este Máximo Tribunal determinó que se surtía una cuestión propiamente constitucional que revestía un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, en relación con el tema antes referido, por lo que al tenor de lo previsto en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente tras la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, ordenó la admisión del asunto.



11. Cabe mencionar, que en el acuerdo antes citado se precisó que en relación con el problema de constitucionalidad a que se refiere este toca, por una parte, se desechó el amparo directo en revisión 5947/2022, en virtud de que se consideró que no podía dar lugar a un criterio de interés excepcional, ya que se determinó, esencialmente, que no se combatieron todas las consideraciones del Tribunal Colegiado del conocimiento; y, por otra parte, se había radicado en este Alto Tribunal el amparo directo en revisión 4476/2022 (turnado de inicio a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y returnado a la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea), asunto que a la fecha del proveído se encontraba pendiente de resolver.<sup>10</sup>

12. Además, se ordenó el turno del asunto para la elaboración del proyecto respectivo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como el envío de los autos a esta Primera Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación correspondiente.

13. **Avocamiento.** Por acuerdo de seis de junio de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de esta Primera Sala dispuso el avocamiento del asunto y ordenó el envío de los autos a su ponencia, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, a efecto de que posteriormente diera cuenta en la Sala a la que se encuentra adscrito.

## I. COMPETENCIA

14. 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 Federal; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la

<sup>10</sup> El amparo directo en revisión 4476/2022 fue resuelto en sesión de dieciséis de agosto de dos mil veintitrés por unanimidad de cinco votos, en el sentido de revocar la sentencia recurrida, y devolver los autos al Tribunal Colegiado, a fin de que considerara constitucional la porción normativa: "*Si por caso fortuito o fuerza mayor se impide totalmente al arrendatario el uso de la cosa arrendada, no se causará renta mientras dure el impedimento*", del artículo 2341 del Código Civil para la Ciudad de México.





Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés. Lo anterior, ya que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, la cual deriva de un juicio de controversia de arrendamiento inmobiliario.

15. En efecto, la competencia de esta Sala se surte en virtud de que el recurso fue interpuesto contra una sentencia pronunciada en un juicio de amparo directo, derivado de un asunto de naturaleza civil, competencia de la Primera Sala, aunado a que no se requiere la intervención del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## II. OPORTUNIDAD

16. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada por lista a la parte quejosa y recurrente el **martes trece de diciembre de dos mil veintidós**, por lo que dicha notificación surtió efectos al día hábil siguiente, es decir, el **miércoles catorce de diciembre de ese año**, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo vigente. Por tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **jueves quince de diciembre de dos mil veintidós al jueves doce de enero de dos mil veintitrés**; descontándose del viernes dieciséis al sábado treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós<sup>11</sup> y, los días primero, siete y ocho de enero de dos mil veintitrés por ser sábado y domingo, e inhábiles de conformidad al artículo 19 de la Ley de Amparo y del diverso 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

17. Por tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó vía electrónica ante el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el **jueves doce de enero de dos mil veintitrés**,<sup>12</sup> se concluye que el recurso se interpuso de forma **oportuna**.

<sup>11</sup> Cabe señalar que el segundo periodo vacacional ocurrió del viernes dieciséis al sábado treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, por tanto, tales días fueron inhábiles de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>12</sup> Tal como se advierte de la evidencia criptográfica, identificada como fecha: (UTC/CDMX), plasmada en la constancia de notificación.



### III. LEGITIMACIÓN

18. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que Comercializadora de Motocicletas de Calidad, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su autorizado Miguel Genaro Hernández Enciso, cuenta con legitimación para interponer el recurso de revisión, pues la primera es parte quejosa en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* , en el que se emitió la sentencia aquí recurrida, y el segundo le fue reconocida su calidad por el Tribunal Colegiado del conocimiento.

### IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

19. A continuación, se sintetizan los argumentos atinentes a las cuestiones medulares que constituyen la materia de constitucionalidad que se resolverá en la presente instancia, tales como los conceptos de violación (I); consideraciones de la sentencia recurrida (II); y, agravios del presente recurso (III).

20. **(I).** La parte quejosa hizo valer los siguientes **conceptos de violación:**

**I.1.** Se duele de que el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, es inconstitucional porque afecta los derechos humanos de igualdad ante la ley; autonomía de la voluntad, como eje de la libertad contractual; acceso a la justicia; y, tutela judicial efectiva. Además de que la limitación de dos meses que prevé el artículo referido, entraña la limitación de derechos humanos como la garantía de legalidad, y no supera el test de proporcionalidad.

**I.2.** También, la quejosa adujo que la interpretación que hizo la autoridad responsable respecto del artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, transgrede los principios de protección de derechos humanos, así como el mandato de interpretación conforme; ambos elementos previstos en el artículo 1o. de la Constitucional Federal.

**I.3.** La parte quejosa señaló que la autoridad responsable no hizo control difuso de convencionalidad, respecto de los intereses moratorios establecidos en el contrato a razón del \*\*\*\*\* % mensual.



21. (II). El Tribunal Colegiado del conocimiento, al dictar la **sentencia aquí impugnada**, determinó conceder el amparo solicitado por la parte quejosa, a fin de que la responsable: a) dejara insubsistente la sentencia reclamada y, emitiera una diversa en la que: b) precisara que se encontraba firme la condonación de rentas por los meses de marzo y abril de dos mil veinte; c) ordenara la reducción de las rentas al \*\*\*\*\* % (\*\*\*\*\* por ciento), respecto de los meses de mayo, junio y julio del año de dos mil veinte; d) condenara al pago del \*\*\*\*\* % (\*\*\*\*\* por ciento) de intereses moratorios a cargo de la arrendataria por los meses que no pagó oportunamente (a partir de agosto de dos mil veinte y hasta la entrega y desocupación legal de la localidad arrendada; e) condenara a la arrendataria al pago de la totalidad de los servicios consumidos por todo el tiempo del arrendamiento; y, f) reiterara los puntos que no fueron objeto de análisis. Tal determinación tuvo como sustento las consideraciones siguientes:

II.1. Se analizó la constitucionalidad de los artículos 2431, 2432 y 2433 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México,<sup>13</sup> preceptos legales que prevén las reglas que han de seguirse en el arrendamiento para el caso de que, por un caso fortuito o de fuerza mayor, se impida o se obstaculice el uso de la cosa arrendada, y en las que el legislador previó la posibilidad de que se pida la rescisión del contrato de arrendamiento o bien la reducción de rentas a juicio de peritos. Precisó que en principio se analizaría la constitucionalidad del artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal,<sup>14</sup> aplicable para la Ciudad de México, debido a que la parte quejosa en el primer concepto de violación cuestionó la constitucionalidad de la porción normativa relativa a los dos meses. Explicó que el artículo protege al arrendatario principalmente ante situaciones extraordinarias como la fuerza mayor o el caso fortuito, por ello se analizó en

<sup>13</sup> "Artículo 2431. Si por caso fortuito o fuerza mayor se impide totalmente al arrendatario el uso de la cosa arrendada, no se causará renta mientras dure el impedimento, y si éste dura más de dos meses podrá pedir la rescisión del contrato."

"Artículo 2432. Si sólo se impide en parte el uso de la cosa, podrá el arrendatario pedir la reducción parcial de la renta, a juicio de peritos, a no ser que las partes opten por la rescisión del contrato, si el impedimento dura el tiempo fijado en el artículo anterior."

"Artículo 2433. Lo dispuesto en los dos artículos anteriores no es renunciable."

<sup>14</sup> Si por caso fortuito o fuerza mayor se impide totalmente al arrendatario el uso de la cosa arrendada, no se causará renta mientras dure el impedimento, y si éste dura más de dos meses, podrá pedir la rescisión del contrato.



relación con los artículos 2432<sup>15</sup> y, 2433<sup>16</sup> del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México. En ese sentido, determinó que la interpretación de acuerdo a la finalidad de la disposición jurídica implica que no se causarán rentas siempre que el impedimento dure hasta dos meses. Añadió que, en caso de que el impedimento supere los dos meses, el arrendatario podrá pedir la rescisión contractual sin responsabilidad para las partes, en el contexto de que ese derecho es irrenunciable en términos del artículo 2433 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México. En ese sentido, calificó como infundado el argumento relativo a que la disposición en comento trasgrede la igualdad ante la ley, pues la ley en el presente caso protege a ambas partes, arrendador y arrendatario, al permitir la rescisión sin responsabilidad ante causas o hechos imprevistos.

**II.2.** También, el Tribunal Colegiado calificó de infundado el argumento que señala que el artículo en mención infringe la autonomía de la voluntad como eje de la libertad contractual, pues los derechos y obligaciones no pueden entenderse como lo propone el quejoso, dado que permite al arrendatario acceder a la jurisdicción para solicitar la no causación de rentas cuando el impedimento dure hasta dos meses; o en su caso, de subsistir el impedimento, solicitar la rescisión contractual sin responsabilidad para ambas partes, pues se entiende que la causa del impedimento no está dentro del ámbito de control y toma de decisiones de los contratantes y lo que pretende es solucionar el desequilibrio que la circunstancia imprevista causa. Apoyó su consideración en la tesis I.3o.C.371 C (10a.) emitida por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, registro digital: 2020827, Décima Época, materia civil, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 71, Tomo IV, octubre de 2019, página 3466, de rubro siguiente: "ARRENDAMIENTO INMOBILIARIO. LA ACCIÓN DE RESCISIÓN PROCEDE SIN RESPONSABILIDAD PARA NINGUNA DE LAS PARTES CUANDO LA COSA ARRENDADA SE VE AFECTADA POR UN HECHO FORTUITO O CAUSA DE FUERZA MAYOR."

<sup>15</sup> Si sólo se impide en parte el uso de la cosa, podrá el arrendatario pedir la reducción parcial de la renta, a juicio de peritos, a no ser que las partes opten por la rescisión del contrato, si el impedimento dura el tiempo fijado en el artículo anterior.

<sup>16</sup> Lo dispuesto en los dos artículos anteriores no es renunciable.



**II.3.** Luego el Tribunal Colegiado apuntó que en relación con los derechos de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva, tales argumentos eran infundados en la medida que el artículo impugnado no afecta los derechos del arrendatario, sino por el contrario, el contenido normativo del artículo otorga a las personas arrendatarias un mecanismo de protección ante circunstancias inesperadas. Por ello, de manera extraordinaria, le permita, incluso, la rescisión del contrato de arrendamiento si el impedimento de uso y disfrute, causado por fuerza mayor o caso fortuito; supera los dos meses.

**II.4.** De igual forma, el Tribunal Colegiado destacó que respecto a la alegada violación a la garantía de legalidad, también era infundado, pues el contenido del artículo en cuestión respeta este principio constitucional al permitir al arrendatario ejercer su derecho de reducción de rentas, o en su caso, de rescisión contractual para las partes, ya que ante el surgimiento de una situación extraordinaria como la fuerza mayor o el caso fortuito, al pedir la reducción de rentas o, en su caso la rescisión por esa causa evita incurrir en mora y con ello dar lugar a la rescisión contractual con responsabilidad. Por tanto, el artículo en análisis es conforme al principio de legalidad, pues el legislador local al crear esa disposición estableció salvaguardas válidas, para el arrendatario ante situación extraordinaria que sale de su ámbito de control, como ya se precisó. Asimismo, le otorgó a las personas que se encontraran en ese supuesto, una prerrogativa especial, al permitirle que después de transcurridos dos meses de la causa que obstaculice el uso y goce de la posesión temporal, podrían pedir la rescisión judicial del contrato, sin responsabilidad.

**II.5.** Ahora bien, el órgano colegiado señaló que en los argumentos de inconstitucionalidad propuestos, la quejosa señala que el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, no supera el test de proporcionalidad. Al respecto, el órgano colegiado destacó que dentro de las herramientas interpretativas constitucionales se encuentra el test de proporcionalidad, el cual ha sido conceptualizado por el Alto Tribunal como una metodología de adjudicación de derechos, el cual tiene por objeto analizar y evaluar desde la perspectiva constitucional, si una restricción y/o limitación legislativa a derechos humanos es válida o no. Sustentó sus argumentos en la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, página 915, registro digital: 2013156, Décima Época,



materia constitucional, de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."

**II.6.** De igual forma, el Tribunal Colegiado explicó que el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, establece un plazo de dos meses que se refiere al tiempo que dure el evento de fuerza mayor o caso fortuito, transcurrido el cual, la arrendataria tendrá la facultad de acudir a los tribunales competentes a solicitar la reducción de rentas o rescisión contractual sin responsabilidad. Así, el plazo de dos meses no se refiere a la prescripción de la acción procesal, sino a la duración del evento extraordinario. En suma, la facultad para solicitar la reducción de rentas o la rescisión de arrendamiento sin responsabilidad, ante los tribunales competentes, operará en cuanto a la acción procesal en términos de la prescripción general para este tipo de acciones en términos del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México.

**II.7.** Al respecto, el órgano colegiado consideró que lo que habrá de actualizarse son dos meses de imposibilidad, pudiendo acudir a los tribunales en los plazos relativos a ejercitar los derechos sustantivos. Añadió que, el plazo de dos meses al que alude el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, esta es la duración de las circunstancias inesperadas que no permiten el uso y disfrute del inmueble materia del arrendamiento, que de suceder, permite al arrendatario la rescisión del contrato. En esas condiciones, el Tribunal Colegiado calificó de infundado el planteamiento de proporcionalidad en los términos propuestos, pues el fin constitucionalmente válido en el caso es que se respete el pacto contractual y proteja el patrimonio. En ese sentido, el órgano colegiado advirtió que cumple con la grada de idoneidad puesto que tiene conexión racional con el fin constitucional que persigue la disposición. Asimismo, el órgano colegiado consideró que cumple con la grada de necesidad en virtud de que es la medida que menos interviene con la voluntad contractual. Además, el colegiado determinó que es proporcional en sentido estricto porque bastan dos meses para establecer el derecho de novación del pacto mediante reducción de rentas o rescisión. En ese orden de ideas, el colegiado determinó que artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, por lo que respecta a la porción normativa de dos meses, era constitucional.



**II.8.** El Tribunal Colegiado, precisó que la parte quejosa mencionó que la interpretación que realizó la Sala responsable, en el caso concreto, respecto del artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, transgrede los principios de protección de derechos humanos, así como el mandato de interpretación conforme; ambos elementos previstos en el artículo 1o. constitucional. Sin embargo, el colegiado consideró que de la resolución reclamada no se advertía que la autoridad responsable hubiese efectuado una interpretación adecuada del contenido de la disposición, pues el contexto fáctico en el que se desarrolló esta controversia no fue ordinario, sino que fue causado por la emergencia sanitaria internacional que provocó la pandemia de SARS-CoV2, la cual constituye en sí misma una imposibilidad por fuerza mayor. En consecuencia, el referido concepto de violación era fundado. Además, el colegiado determinó que la Sala responsable no podía interpretar el contenido del artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, de manera ordinaria, pues la situación derivada de la pandemia era extraordinaria. Con lo cual, debió de interpretar el contenido de los dos meses de manera que se tuviesen en cuenta las circunstancias fácticas del momento en el que se presentó la controversia, esto es, en plena escalada de contagios por la transmisión del virus SARS-CoV2 en el país. Adicionalmente, precisó que el plazo de dos meses al que alude el citado artículo 2431 multicitado, no es un plazo para ejercitar la acción de reducción de rentas o rescisión contractual sin responsabilidad, ya que es un plazo que pretende distinguir la duración de los efectos de un evento de fuerza mayor o caso fortuito, para poder dilucidar si la arrendataria tiene derecho a pedir reducción de rentas o rescisión. En conclusión, el colegiado adujo que el plazo de dos meses al que se refiere el mencionado artículo 2431, está enfocado en la duración de los efectos del evento extraordinario, no así en la facultad que tiene la arrendataria para ejercer su derecho de reducción o rescisión ante los tribunales competentes.

**II.9.** En esos términos, el órgano colegiado adujo que conforme a las actuaciones que tienen plena eficacia probatoria en términos de los artículos 198 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles, por disposición del artículo 2o. de la Ley de Amparo, no hay evidencia de que la responsable, al reasumir jurisdicción haya intentado armonizar el contenido normativo del artículo 2431 de la ley civil, con la situación de emergencia sanitaria que se vivió. Lo que resultaba evidente para la responsable en la medida en que el contexto en el que se dio



la controversia de arrendamiento surgió en el marco de la pandemia causada por la transmisión del virus SARS-CoV2.

**II.10.** El Tribunal Colegiado dijo que como órgano de control constitucional, ha establecido que, tratándose de las controversias de arrendamiento suscitadas durante la pandemia, el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, debe de interpretarse en el sentido que en los meses de marzo y abril de dos mil veinte se debe condonar las rentas a la parte arrendataria, esto debido a que el cierre de actividades no esenciales impidió de manera irresistible que los comerciantes pudiesen tener ingresos, aunado a que el cierre impidió que usaran efectivamente las localidades arrendadas. Sustentó su planteamiento en la tesis I.3o.C.5 C (11a.) del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, registro digital: 2024311, Undécima Época, materia civil, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo IV, marzo de 2022, página 3311, de rubro: "CONTRATO DE ARRENDAMIENTO. DEBE APLICARSE EL DERECHO, A LA CONDONACIÓN Y REDUCCIÓN DE RENTAS ADEUDADAS DURANTE EL PERIODO DE LA PANDEMIA ORIGINADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19), AL TRATARSE DE UN CASO FORTUITO O DE FUERZA MAYOR CONFORME A LOS ARTÍCULOS 2431 Y 2432 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO."

**II.11.** Ahora bien, el órgano colegiado consideró que por lo que respecta a los meses restantes el precepto en cuestión debe de interpretarse de manera funcional a efecto de que no se prive al arrendador de manera absoluta de la obtención de ingresos lícitos, pues ello afectaría de manera categórica su derecho a la propiedad privada reconocido en el parámetro de regularidad, concretamente los artículos 27 constitucional y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Adujo que la interpretación del sistema se centraba en que en el arrendamiento había cierta asimetría puesto que el arrendador era el propietario del inmueble, mientras que el arrendatario solamente tenía el uso y goce temporal que le otorgaba el contrato. No obstante, actualmente debido al dinamismo del comercio, y su consecuente impacto en el arrendamiento inmobiliario, todo ello en el contexto de la pandemia, el colegiado agregó que no se podía sostener esa interpretación, sino una interpretación ubicada en la realidad que trajo consigo la pandemia.





**II.12.** En esa condición, el colegiado estimó que, el sistema de protección debe interpretarse de manera funcional en aquellos casos en los que se discutan aspectos de arrendamiento durante la pandemia, concretamente en los meses en los que hubo prohibición de actividades no esenciales por mandato del Consejo de Salubridad General, en el sentido de que la disposición en comento y para efectos de la pandemia, tiene por objeto equilibrar la relación contractual en donde el arrendatario podrá pedir la condonación de rentas por los dos primeros meses: marzo y abril de dos mil veinte, en los que hubo cierre de actividades no esenciales por mandato del Consejo de Salubridad General, así como la reducción temporalmente limitada al cincuenta por ciento de las rentas correspondientes a los meses de mayo, junio y julio de dos mil veinte, o en su caso, la rescisión del contrato sin responsabilidad de las partes.

**II.13.** De igual manera, el colegiado consideró que esa interpretación judicial de los contratos permite que los derechos patrimoniales de ambas partes contractuales tiendan a un equilibrio que evite el fenómeno de la explotación de la persona por la persona, en el sentido de privar de manera absoluta de ganancias lícitas al arrendador mientras se usa su inmueble, ya que traería como consecuencia indiscutible una afectación categórica de su derecho a la propiedad privada. Así, con esa base, estimó que si se asumiera que el arrendatario debe de pagar las rentas aun estando en una situación como la ocurrida con la pandemia en los meses de cierre absoluto de actividades no esenciales, causaría el mismo fenómeno en perjuicio del arrendatario. Por ello, estableció que la interpretación que se dé a los contratos de arrendamiento en los que el uso y goce del inmueble se interrumpió por la suspensión de las actividades, debe inclinarse a equilibrar las relaciones contractuales, pues la pandemia fue una situación imprevista e irresistible que afectó a todas las personas de manera importante.

**II.14.** En ese tenor, el colegiado determinó que, la Sala responsable debería interpretar el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, considerando que los dos meses a que alude el artículo, son para verificar si hubo o no imposibilidad por caso fortuito o fuera mayor, dado que ese derecho sustantivo es irrenunciable en términos del artículo 2433 del mismo ordenamiento. De lo anterior se sigue, que ante las circunstancias deberá reducir las rentas al \*\*\*\*\* % de lo pactado en el contrato para el año dos mil veinte, en los meses de mayo, junio y julio (únicamente), todos de dos mil veinte.



**II.15.** En esa tesitura, el colegiado precisó que en similares términos se pronunció al resolver el juicio de amparo directo DC. \*\*\*\*\*, relacionado con el diverso DC. \*\*\*\*\*, en el cual se estableció que la reducción de las rentas al \*\*\*\*% está contextualizada en los estragos causados por la suspensión de actividades no esenciales a causa de la emergencia sanitaria por fuerza mayor de la pandemia por COVID-19, y que ese derecho es irrenunciable en términos del artículo 2433 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México. Lo anterior, señaló que se podía advertir del contenido de la tesis aislada I.3o.C.6 C (11a.), visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo IV, marzo de 2022, página 3314, registro digital 2024312, Undécima Época, materia civil, de rubro y texto: "CONTRATO DE ARRENDAMIENTO. ES FACTIBLE SU MODIFICACIÓN DERIVADO DE LA PANDEMIA ORIGINADA POR EL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19), AL SER IRRENUNCIABLES LAS PRERROGATIVAS DE CONDONACIÓN Y REDUCCIÓN DE RENTAS POR CASO FORTUITO O DE FUERZA MAYOR (LEGISLACIÓN APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO)."

**II.16.** Lo anterior, el órgano colegiado lo justificó acorde a los datos estadísticos que arrojó la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOEN) presentada por el INEGI, de la que dijo se desprende que los principales resultados en el primer trimestre de dos mil veintiuno respecto al mismo periodo de dos mil veinte, reportan entre otros: I) una disminución de \*\*\*\* de personas en la Población Económicamente Activa (PEA), al pasar de \*\*\*\* a \*\*\*\*; II) la población ocupada fue de \*\*\*\* de personas, reportando una disminución de \*\*\*\*; y, III) las personas ocupadas en actividades terciarias descendieron \*\*\*\*, siendo el impacto mayor en el sector comercio con una reducción de \*\*\*\* y en el sector de restaurantes y servicios de alojamiento con \*\*\*\*. Así las cosas, precisó que, la reducción de rentas al \*\*\*\*% para el caso concreto es adecuada porque tiende a equilibrar las condiciones contractuales entre las partes, causada por una emergencia sanitaria causada por fuerza mayor, la cual también afectó a la parte quejosa. Por tanto, señaló que lo anterior no supone que se exima a la quejosa arrendataria del pago total de los servicios que hubiese consumido durante todo el tiempo que duro el arrendamiento.

**II.17.** Por otro lado, el colegiado calificó como infundado el argumento de la parte quejosa en el que manifestó que la responsable fue omisa en realizar el



control difuso de convencionalidad respecto de los intereses moratorios; pues en el pacto de arrendamiento ambas partes de manera libre e informada pactaron una pena a título de intereses moratorios en caso de que no se pagara oportunamente la renta, por el \*\*\*\*\* % de interés mensual. En ese sentido, el colegiado sostuvo que la pena convencional era eventual pues contrario a lo sostenido por la quejosa no se puede tener en el panorama el \*\*\*\*\* % anual, dado que los intereses moratorios se causan de mes a mes, es decir, son de tracto sucesivo. De tal manera, el colegiado a manera de ejemplo dijo que, el no pagar la renta de octubre del año "X" solamente causará e interés moratorio de esa mensualidad, sin embargo, si la arrendataria paga el mes de noviembre de ese mismo año, no hay razón válida para que se causen intereses moratorios en noviembre.

**II.18.** Que de acuerdo con lo anterior, los intereses en el arrendamiento son distintos al interés ordinario del mercado monetario, pues mientras que en un contrato de arrendamiento se establecen intereses para el caso de incumplimiento como una sanción previamente pactada, en contratos como el de mutuo se establecen intereses ordinarios como un mecanismo que evite la pérdida del poder adquisitivo del dinero por el transcurso del tiempo, es decir, para superar el costo de oportunidad.

**II.19.** Además, el tribunal determinó que no era aplicable el análisis de usura en un contrato de arrendamiento, pues este tiene la naturaleza de una pena contractual libremente pactada por las partes al inicio de la relación contractual, la cual se genera de manera eventual; y en todo caso, lo correspondiente en términos de la prohibición del numeral 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es verificar si no se está ante un caso de explotación, lo cual el colegiado estimó que no acontece, en primer lugar porque no se advierte afectación a la dignidad humana del arrendatario y porque dada la reducción de rentas que tendrá lugar ya se equilibra nuevamente la obligación contractual, y finalmente el porcentaje de intereses dependerá que la arrendataria no incumpla de manera sistemática su obligación de pago.

**II.20.** En ese contexto, el Tribunal Colegiado arribó a la conclusión de conceder el amparo solicitado para el efecto de que: 1) La autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y; 2) En su lugar dictara otra en la



que precisara: a. Que quedara firme la condonación de las rentas por los meses de marzo y abril de dos mil veinte; b. Ordenara la reducción de rentas al \*\*\*\*\* % del monto pactado en el contrato para el año dos mil veinte por lo que respecta a los meses de mayo, junio y julio de dos mil veinte; c. Condenara al pago del \*\*\*\*\* % de intereses moratorios a cargo de la arrendataria por los meses que no pagó oportunamente a partir del mes de agosto de dos mil veinte y hasta la entrega y desocupación legal de la localidad arrendada; d. Condenara a la arrendataria al pago de la totalidad de los servicios consumidos previstos en el contrato, por todo el tiempo que haya durado el arrendamiento; y, por último, e. Reiterara los puntos que no fueron objeto de análisis constitucional.

22. (III). Inconforme con el fallo anterior, la parte quejosa y ahora recurrente, al **combatir la sentencia de amparo**, hizo valer los siguientes argumentos:

III.1. La parte recurrente aduce que la sentencia reclamada carece de exhaustividad, porque el Tribunal Colegiado omitió dar respuesta a su argumento en el sentido de que el plazo de dos meses establecido en el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, actual Ciudad de México, para no pagar renta y solicitar la rescisión, no persigue una finalidad objetiva, razonable y proporcional que justifique su constitucionalidad, por lo que resulta contrario a lo establecido en el artículo 1o. constitucional, así como en el ordinal 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuyos términos se debió llevar a cabo una interpretación de ese artículo, en relación con los diversos 1836, 2398, 2432 y 2433, del precitado código sustantivo, a fin de respetar el derecho a la igualdad, no sólo formal sino sustantiva o de hecho, en virtud de que los contratos de arrendamiento y subarrendamiento tienen una naturaleza bilateral de derechos y obligaciones ligados por una relación de interdependencia y proporcionalidad; motivo por el que debió establecerse el no pago de la renta, el del cincuenta por ciento o la que fijaran peritos, tal como lo establecen las jurisprudencias de esta Suprema Corte, de rubros: "IGUALDAD. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE ESTE PRINCIPIO."; "AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL."; "SENTENCIAS CIVILES, CONGRUENCIA DE LAS (LEGISLACIÓN PROCESAL CIVIL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ)."; y "DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN. SU CONTENIDO ESPECÍFICO COMO PARTE DEL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA



## Y SU COMPATIBILIDAD CON LA EXISTENCIA DE REQUISITOS DE PROCEDENCIA DE UNA ACCIÓN."

**III.2.** De igual manera, la parte inconforme menciona que en la sentencia recurrida se declaró infundado el argumento relativo a que el artículo 2431 del código sustantivo multicitado vulnera la autonomía de la voluntad, como eje de la libertad contractual; ello, bajo la consideración de que permite al arrendatario acceder a la jurisdicción a fin de solicitar que no se cause la renta cuando el impedimento para usar el bien dura dos meses y, de subsistir, solicitar la rescisión sin responsabilidad para ambas partes, pues se entiende que la causa del impedimento está fuera del ámbito de control y decisiones de los contratantes, y lo que se pretende es solucionar el desequilibrio que las circunstancias imprevistas causa. Sin embargo, refiere que el Tribunal Colegiado no atendió su concepto de violación relativo a que el plazo mayor a dos meses es una restricción, limitación o suspensión del derecho de acceso a la justicia para la rescisión del contrato, que carece de justificación constitucional fundada, proporcional y razonable, atenta la naturaleza del arrendamiento (contrato bilateral y sinalagmático con obligaciones interdependientes y proporcionales para cada una de las partes, de acuerdo con el artículo 2398 del Código Civil en cita).<sup>17</sup>

**III.3.** Asimismo, la parte recurrente señala que la sentencia reclamada indebidamente declaró infundado su tercer concepto de violación, en el que se dolió de que el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, actual Ciudad de México, vulnera las garantías de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva; ello, pues el colegiado determinó que por el contrario, otorga mecanismos de protección ante circunstancias inesperadas. Sin embargo, la inconforme asegura pasó por alto su argumento relativo a que el acceso a los tribunales no se puede supeditar a normas que impongan requisitos, impedimentos y obstáculos que resulten innecesarios, excesivos y carentes de razonabilidad y proporcionalidad, como el plazo de dos meses del caso fortuito o fuerza mayor que impida el uso de la cosa arrendada, para que la subarrendataria no pague renta y demande la rescisión.

<sup>17</sup> "Artículo 2398. Hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto."



**III.3.1.** En ese sentido, refiere que no debe prevalecer el formalismo sobre el fondo, pues el artículo tildado de inconstitucional, al requerir más de dos meses del caso fortuito o fuerza mayor que impida el uso de la cosa, para que el arrendatario pueda demandar la rescisión del contrato de arrendamiento, constituye no sólo una violación a los principios de exhaustividad y congruencia de la garantía de legalidad y los principios de justicia completa, imparcial y efectiva del acceso a la justicia, sino también del derecho humano de igualdad jurídica en sus facetas de igualdad formal o de derecho y la igualdad sustantiva o de hecho, respecto de la interpretación de que el contrato de arrendamiento y subarrendamiento que tienen la naturaleza bilateral de los derechos y obligaciones ligados por una relación de interdependencia y proporcionalidad para el caso de fuerza mayor y caso fortuito del virus SARS-CoV2 (COVID-19), de acuerdo con los artículos 1836, 2398, 2432 y 2433, del Código Civil, a través de una interpretación conforme al derecho de igualdad, en términos de los artículos 1o. constitucional y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para el no pago de renta, el pago del cincuenta por ciento o la que fijen los peritos.

**III.4.** La parte recurrente, aduce que el Tribunal Colegiado realizó el test de proporcionalidad del artículo 2431 en cita en las dos primeras gradas: el fin constitucionalmente válido y el examen de idoneidad de la medida; sin embargo, no se pronunció respecto de la tercera y cuarta grada, relativas a la necesidad y a la proporcionalidad de la medida legislativa; por tanto, asegura que la sentencia recurrida vulnera los principios de exhaustividad y congruencia; así como de legalidad; justicia completa, imparcial, efectiva; acceso a la justicia e igualdad jurídica.

**III.5.** Por otra parte, la inconforme destaca que el Tribunal Colegiado declaró fundado su argumento en el que adujo que la Sala responsable realizó una indebida interpretación del artículo 2431 que nos ocupa; y determinó que la interpretación debía ser en el sentido de condonar la renta a la arrendataria, respecto de los meses de marzo y abril de dos mil veinte; sin embargo, consideró que respecto de los meses restantes, a fin de no afectar al arrendador en la obtención de ingresos lícitos, so pena de transgredir su derecho a la propiedad privada reconocido en los artículos 27 de la Constitución Federal y 23 de la Convención Americana sobre derechos Humanos, era procedente el pago de rentas.

En ese sentido, la parte recurrente asegura que el Tribunal Colegiado omitió analizar el argumento relativo a que una interpretación gramatical del artículo 2431



multicitado, permitía concluir claramente que la renta no se causa mientras dura el impedimento del caso fortuito o fuerza mayor para el uso de la cosa arrendada; pues la locución "*podrá*" pedir la rescisión del contrato, denota la libertad de ejercer o no la facultad de solicitar la rescisión; máxime si se toma en cuenta que la actividad jurisdiccional es un derecho constitucional, a través del ejercicio de la acción, que constituye una potestad de la subarrendataria –ahora parte recurrente– para demandar o no la rescisión del contrato, siendo que para el ejercicio de esa acción el ordinal no señala un plazo y, por lo mismo, es ilegal e inconstitucional la sentencia reclamada, porque considera que fue voluntad de la quejosa, ahora recurrente, continuar con el subarrendamiento y que, por ende, ante la falta de pago de la renta, incumplió y procedía la rescisión demandada, lo cual denota una indebida interpretación del precepto en cuestión, conforme a la garantía de legalidad, y los principios de justicia completa, imparcial y efectiva de acceso a la justicia.

## V. REQUISITOS INDISPENSABLES PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO

23. Una vez que se conocen las cuestiones que se estiman necesarias para resolver el presente asunto, en primer término, se debe establecer si el recurso de revisión que nos ocupa es o no procedente.

24. Dicho medio de impugnación justifica su procedencia si se actualizan dos requisitos fundamentales, previstos en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>18</sup> y 81, fracción II, de la Ley de Amparo.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

**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 **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."

<sup>19</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión: ...

**II.** En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución



25. El primero, consiste en que la sentencia de amparo combatida debe resolver sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas generales; establecer la interpretación directa de algún precepto constitucional o de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte u omitir un pronunciamiento sobre tales cuestiones cuando se hubieran planteado en la demanda.

26. El segundo, corresponde a un requisito subsidiario en tanto se analiza después de que se surtió el anterior, el cual consiste en que el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

27. De modo que la procedencia del recurso de revisión en amparo directo está determinada por la concurrencia de dos condiciones necesarias y conjuntamente suficientes, a saber:

a) La existencia de un problema de constitucionalidad, entendido como un planteamiento sobre la constitucionalidad de una norma general, o bien, sobre la interpretación directa de una norma de la Constitución o de un derecho humano previsto en un tratado internacional;

b) La potencialidad de fijar un criterio que revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

28. De acuerdo con los criterios de procedencia descritos se concluye que el recurso de revisión en amparo directo es extraordinario, por lo que es procedente únicamente cuando en la sentencia de amparo se hubiere resuelto sobre la inconstitucionalidad de una norma secundaria, se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política del País, o bien, que habiendo planteado esas cuestiones en los conceptos de violación, el Tribunal Colegiado hubiera omitido su pronunciamiento; también cuando se reclame la inconstitucionalidad de una norma general aplicada por primera vez en la sentencia dictada por el

---

Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubiesen sido planteadas, siempre que a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al asunto revista un **interés excepcional** en materia de constitucionalidad o de derechos humanos. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."





Tribunal Colegiado de Circuito; lo cual conduce a estimar que subsiste el problema de constitucionalidad, mismo que, además, debe permitir la fijación de un criterio que revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

29. Es importante destacar que el análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia, según sea el caso, del Pleno o las Salas de esta Suprema Corte; por ende, el que el presidente, del Pleno o de la Sala respectiva, lo admita a trámite, no implica la procedencia definitiva del medio de impugnación.<sup>20</sup>

## VI. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA EN EL CASO CONCRETO

30. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el asunto cumple con los requisitos de procedencia mencionados.

31. El primer requisito atingente a la existencia de un tema de naturaleza constitucional queda satisfecho, pues la parte quejosa argumentó en la demanda

<sup>20</sup> En este punto, resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 101/2010 de esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71, registro digital: 163245, cuyos rubro y texto son: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS. Conforme al artículo 90 de la Ley de Amparo, corresponde al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo. Por su parte, los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V y 93 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo Número 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de este Alto Tribunal, disponen que los requisitos de procedencia que deben calificar al Presidente de la Suprema Corte o los de sus Salas son aquellos que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, como son: I. La oportunidad del recurso; II. La existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa por el Tribunal Colegiado de Circuito); y, III. La falta de legitimación procesal del promovente del recurso de revisión intentado. Lo anterior, en virtud de que tales aspectos son susceptibles de apreciarse inmediatamente, en tanto que aspectos como la calificación de los agravios propuestos y el cumplimiento de los requisitos de importancia y trascendencia requieren forzosamente un estudio profundo del planteamiento realizado, por lo que en tal supuesto corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a las Salas respectivas, la realización del tal estudio."



de amparo que el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, actual Ciudad de México, era inconstitucional, ya que afecta los derechos humanos de igualdad ante la ley, autonomía de la voluntad como eje de la libertad contractual, acceso a la justicia y tutela judicial efectiva; ello, esencialmente porque el plazo de dos meses para no pagar renta y solicitar la rescisión del contrato, no persigue una finalidad objetiva, razonable y proporcional que justifique su constitucionalidad; pues asegura entraña una limitación a la garantía de legalidad y no supera el test de proporcionalidad.

32. Tales conceptos de violación fueron analizados por el Tribunal Colegiado quien los declaró infundados, al considerar que el ordinal de referencia no resultaba inconstitucional; sin embargo, estimó fundados los diversos argumentos relativos a la indebida interpretación que del mismo llevó a cabo la autoridad responsable y concedió el amparo a la hoy recurrente, quien en el presente recurso controvierte el análisis de constitucionalidad hecho por el *a quo*.

33. En consecuencia, resulta evidente para esta Primera Sala, que lo determinado por el Tribunal Colegiado involucra una cuestión de orden constitucional, como lo es el estudio del artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, actual Ciudad de México, a la luz de diversas garantías consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tales como igualdad, autonomía de la voluntad, acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva, así como legalidad; y análisis del test de proporcionalidad.

34. También, se satisface el segundo requisito, pues se trata de un tema de interés excepcional, ya que la resolución del asunto permitirá seguir construyendo la doctrina en torno a los alcances del artículo 2431 del código sustantivo civil para la actual Ciudad de México, que prevé la forma de actuar en tratándose de contratos de arrendamiento, cuando por caso fortuito o fuerza mayor se impide al arrendatario el uso de la cosa arrendada. Al respecto, no se soslaya que esta Primera Sala, en sesión de dieciséis de agosto de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos, resolvió el amparo directo en revisión 4476/2022, en el que se analizó la constitucionalidad del propio artículo a la luz del derecho a la igualdad y no discriminación, sin embargo, el análisis del presente recurso es susceptible de ampliar ese estudio constitucional, respecto de diversos derechos que en el caso se estimaron vulnerados.



## VII. ESTUDIO DE FONDO

35. Son infundados en una parte y parcialmente fundados pero insuficientes en otra, los conceptos de agravio expuestos por la parte recurrente, en virtud de que como se verá, el plazo de dos meses establecido en el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, para no pagar renta y solicitar la rescisión, contrario a lo que aduce la inconforme, resulta constitucional.

36. En principio es necesario transcribir en este apartado el contenido de dicho numeral que es del tenor siguiente:

**"Artículo 2431.** Si por caso fortuito o fuerza mayor se impide totalmente al arrendatario el uso de la cosa arrendada, no se causará renta mientras dure el impedimento, y si éste dura más de dos meses podrá pedir la rescisión del contrato."

37. Para justificar dicha conclusión, es necesario destacar que la recurrente se duele de que el Tribunal Colegiado fue omiso en analizar todos los argumentos que para destacar la inconstitucionalidad del mencionado artículo 2431 hizo valer. Al respecto, esta Primera Sala advierte que, en sus conceptos de violación, la parte quejosa aludió a la inconstitucionalidad del plazo de dos meses, desde dos perspectivas, por una parte adujo que no debía tomarse en cuenta como plazo para accionar la rescisión del contrato, cuestión que como se verá, sí fue estudiada por el Tribunal Colegiado; de ahí lo infundado de la omisión aludida. Y, por otro lado, sostuvo que el plazo mayor de dos meses, del caso fortuito o fuerza mayor que impidiera el uso de la cosa arrendada, como condicionante para estar en aptitud de pedir la rescisión del contrato, carecía de justificación constitucional fundada y constituía una restricción, limitación o anulación del derecho de acceso a la justicia, así como del diverso de igualdad; argumento que no fue estudiado por el colegiado, desde la perspectiva de impedimento o limitación de acceso a la jurisdicción, pero que como se verá es infundado.

38. En ese contexto, es preciso destacar que en torno al concepto de violación relativo a que el artículo 2431 del código civil para la actual Ciudad de México, es inconstitucional; el Tribunal Colegiado destacó que la quejosa cuestionaba la regularidad constitucional de la porción normativa relativa a los dos meses.



39. Así, dicho órgano colegiado, después de precisar que el ordinal referido pertenecía a un sistema normativo que protege al arrendatario principalmente ante situaciones extraordinarias como la fuerza mayor o el caso fortuito, destacó que si bien conforme al ordinal 1832 del propio código sustantivo, por regla general los contratos se cumplen en los términos que fueron libremente negociados y suscritos por las partes, cierto es que esa regla admite excepciones, tal como lo contempla la teoría de la imprevisión en el arrendamiento inmobiliario, conforme a la cual, dichos acuerdos de voluntades pueden ser modificados cuando surjan eventos de naturaleza extraordinaria e imprevisible para las partes.

40. En ese sentido, precisó que el artículo 2431 citado, dispone como derecho sustantivo para el arrendatario que, ante un impedimento de usar y gozar del local arrendado por causas de fuerza mayor o caso fortuito, tiene una prerrogativa extraordinaria subdividida por unidad de tiempo del impedimento.

41. Así, si el impedimento dura hasta dos meses, el arrendatario podrá solicitar que no se causen rentas; y, si dura más de ese término, podrá solicitar la rescisión contractual sin responsabilidad para las partes, siendo ese derecho irrenunciable conforme al artículo 2433 del propio código local;<sup>21</sup> en el entendido de que el acontecimiento extraordinario, ya sea caso fortuito o fuerza mayor, sale del ámbito de control de ambas partes en el contrato de arrendamiento.

42. En ese orden, el Tribunal Colegiado destacó que naturalmente la solicitud respectiva debía hacerse por el arrendatario mediante los cauces legales ante el órgano jurisdiccional competente. Salvo que existiera acuerdo privado entre las partes con valor probatorio prevalente.

43. Bajo ese contexto, el Tribunal Colegiado concluyó infundado el argumento relativo a que el artículo 2431 en estudio vulnerara la igualdad ante la ley, pues consideró que protegía a ambas partes: arrendador y arrendatario, al permitir la rescisión sin responsabilidad ante causas o hechos imprevistos.

---

<sup>21</sup> Ídem, cita 13.



44. Asimismo, declaró infundado el argumento relativo a que el ordinal de referencia transgrediera la autonomía de la voluntad, como eje de la libertad contractual, pues destacó que los derechos y obligaciones no podían entenderse como lo proponía el quejoso, dado que el ordinal permite al arrendatario acceder a la jurisdicción para solicitar la no causación de rentas cuando el impedimento dure hasta dos meses, o en caso de subsistir, solicitar la rescisión contractual, sin responsabilidad para ambas partes, porque se entiende que la causa de impedimento no está dentro del ámbito de control y toma de decisiones de los contratantes y lo que se pretende solucionar es el desequilibrio causado por la circunstancia imprevista.

45. En el propio contexto, destacó que la disposición en análisis permitía que la libertad contractual como regla general contenida en el artículo 1832 de la ley sustantiva civil, quedara parcialmente derogada a petición de la parte arrendataria, mediante la solicitud de rescisión contractual por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

46. Ahora bien, en relación con los derechos de acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva, declaró infundados dichos argumentos, en la medida en que el artículo impugnado no afectaba los derechos del arrendatario, por el contrario, la norma le otorgaba un mecanismo de protección ante circunstancias inesperadas, por lo que de manera extraordinaria, le permitía, incluso, la rescisión del contrato de arrendamiento si el impedimento de uso y disfrute causado por fuerza mayor o caso fortuito superaba los dos meses.

47. De igual forma, en lo que respecta a la garantía de legalidad, el Tribunal Colegiado precisó infundado el argumento relativo a que el ordinal de referencia transgredía ese derecho, bajo la consideración de que el contenido de la norma lo respetaba al permitir al arrendatario ejercer su derecho de reducción de rentas o, en su caso, de rescisión contractual para las partes, pues ante el surgimiento de una situación extraordinaria, podía pedir reducción de rentas o rescisión, evitando con ello incurrir en mora y dar lugar a la rescisión contractual con responsabilidad. De ahí que, el artículo fuera conforme al principio que nos ocupa, en razón de que el legislador local, al crear esa disposición estableció salvaguardias válidas para el arrendatario ante la situación extraordinaria que sale del ámbito de control y le otorgó a la persona que se encontraba en ese supuesto, la prerrogativa



especial al permitirle que después de transcurridos dos meses de la causa que obstaculizara el uso y goce de la posesión temporal, podrían pedir la rescisión judicial del contrato sin responsabilidad.

48. También, declaró infundados los argumentos relativos a que la norma multicitada no superaba el test de proporcionalidad, pues atendiendo a la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), emitida por esta Primera Sala de rubro: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.". Y, en sus términos llevó a cabo el examen de proporcionalidad en sus dos etapas, para lo cual destacó que en la primera se determinaba el supuesto de hecho del derecho fundamental y, en la segunda, si existían justificaciones constitucionales que restringieran la realización del derecho a través de medidas infraconstitucionales. Siendo que esta segunda etapa se llevaba a cabo el test de proporcionalidad que consta de cuatro gradas: I) fin constitucionalmente válido; II) idoneidad o conexión racional; III) necesidad; y, IV) proporcionalidad en sentido estricto. Ello, a efecto de determinar la validez constitucional de la restricción.

49. En ese orden, el órgano colegiado estableció que el núcleo del derecho constitucional argüido por la norma demandada lo era el de acceso a la jurisdicción en sus vertientes de tutela judicial efectiva, justicia pronta y expedita.

50. Por ello, al analizar la primera etapa del test, dijo, era necesario citar el artículo 17 constitucional, conforme al cual todas las personas tienen derecho a que se les 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, siendo su servicio gratuito, quedando prohibidas las costas; lo que constituía el derecho de acceso a la jurisdicción.

51. Así, por lo que respecta al caso concreto, estableció, el artículo 2431 que nos ocupa, establece un plazo de dos meses, que se refiere al tiempo que dure el evento de fuerza mayor o caso fortuito, transcurrido el cual, la arrendataria tendrá la facultad de acudir a los tribunales competentes a solicitar la reducción de rentas o rescisión contractual sin responsabilidad. Así, destacó que el plazo de dos meses no se refiere a la prescripción de la acción procesal, sino a la duración del evento extraordinario; y que la facultad para solicitar la reducción de



rentas o la rescisión del arrendamiento sin responsabilidad ante los tribunales competentes, operaba en cuanto a la acción procesal en términos de la prescripción general para este tipo de acciones, conforme a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

52. En esas condiciones, concluyó que lo que habrá de actualizarse son dos meses de imposibilidad para poder acudir a los tribunales en los plazos legales relativos para ejercitar los derechos sustantivos; y que el término de dos meses, a que alude el artículo 2431 multicitado, se refiere al tiempo de duración de las circunstancias inesperadas que no permiten el uso y disfrute del inmueble materia del arrendamiento, que de suceder, reconoce un derecho dentro del contrato de arrendamiento para rescindir.

53. Bajo ese contexto, el Tribunal Colegiado declaró infundado el planteamiento de proporcionalidad, en razón de que el fin constitucionalmente válido en el caso lo era el respeto al pacto contractual y la protección del patrimonio. Así, concluyó que se cumplía con la grada de idoneidad, porque existía una conexión racional entre la medida y el fin constitucional que perseguía; también consideró colmada la grada de necesidad, en virtud de que era la medida que menos intervenía con la voluntad contractual; y, finalmente, la consideró proporcional en sentido estricto, al bastar dos meses para establecer el derecho de novación del pacto mediante la reducción de rentas o rescisión.

54. Así, en los precitados términos, el órgano colegiado declaró constitucional la porción normativa de dos meses, establecida en el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, actual Ciudad de México.

55. Cabe puntualizar que la peticionaria de garantías también se dolió de la interpretación que la responsable dió al artículo de referencia, pues señaló que transgredía los principios de protección de derechos humanos, así como el mandato de interpretación conforme; argumento que el Tribunal Colegiado estimó fundado y, por ende, concedió a la quejosa.

56. Efectivamente, dicho órgano colegiado estimó que la responsable no debió interpretar el artículo de mérito de forma ordinaria, sino atendiendo a que la situación derivada de la pandemia resultaba extraordinaria, motivo por el que los



dos meses establecidos en la norma tenían que ser interpretados de manera que se tuviesen en cuenta las circunstancias fácticas del momento en que se presentó la controversia, esto es, en plena escalada de los contagios por la transmisión del virus SARS-CoV2 en el país. Adicionalmente, precisó que el plazo de dos meses al que alude el artículo 2431 del código sustantivo de referencia, no es un plazo para ejercitar la acción de reducción de rentas o rescisión contractual sin responsabilidad, sino un plazo que pretende distinguir la duración de los efectos de un evento de fuerza mayor o caso fortuito, para poder dilucidar si la arrendataria tiene derecho a pedir reducción de rentas o rescisión.

57. De esa manera, estableció que dicho plazo se encontraba enfocado a la duración de los efectos del evento extraordinario, no así en la facultad que tiene la arrendataria para ejercer su derecho de reducción o rescisión ante los tribunales competentes.

58. También, el colegiado sostuvo que de los autos no se advertía evidencia de que la responsable, al reasumir jurisdicción hubiera intentado armonizar el contenido del artículo 2431 del código civil, con la situación de emergencia sanitaria que se vivió, aun cuando resultaba evidente que la controversia de arrendamiento surgió en el marco de la pandemia causada por la transmisión del virus SARS-CoV2, y que el ejecutivo federal emitió decretos por los que declaró acciones extraordinarias en las regiones afectadas en todo el territorio nacional, tales como la suspensión de actividades empresariales de manera intempestiva.

59. Por ello, determinó conceder el amparo para que la responsable interpretara el artículo 2431 multicitado, en el sentido de que en los meses de marzo y abril de dos mil veinte, se debían condonar las rentas a la parte arrendataria, en virtud de que la actualización de caso fortuito o fuerza mayor, como lo fue la pandemia aludida, implicó el cierre de actividades no esenciales, lo que impidió a dicha arrendataria tener ingresos y usar efectivamente las localidades arrendadas; asimismo, estableció que debido a esas circunstancias era procedente la reducción de las rentas al cincuenta por ciento de lo pactado en el contrato para el año de dos mil veinte; ello, respecto de los meses de mayo, junio y julio (únicamente) todos de dos mil veinte, pues la norma debía interpretarse funcionalmente para no privar al arrendador de forma absoluta de la obtención de ingresos lícitos, porque hacerlo afectaría de manera categórica su derecho a la





propiedad privada, reconocido en los artículos 27 de la Constitución Federal, así como en el diverso 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; sin embargo, tomando en cuenta que esa reducción de rentas encontraba contexto en los estragos causados por la suspensión de actividades no esenciales como consecuencia de la emergencia sanitaria aludida, siendo un derecho irrenunciable conforme a lo establecido en el artículo 2433 del Código Civil para la actual Ciudad de México, se procedía a decretarla.

60. En dichas condiciones, es evidente que contrario a lo expuesto por la recurrente, el Tribunal Colegiado sí llevó a cabo el estudio de constitucionalidad del artículo 2431 del Código Civil para la actual Ciudad de México, respecto de la porción normativa relativa a los dos meses; ello, desde el enfoque relativo a que la condonación de rentas por esa temporalidad y la posterior posibilidad de que para el caso de subsistir el caso fortuito o fuerza mayor pudiera solicitarse la rescisión del contrato, no vulneraba las garantías de igualdad, autonomía de la voluntad, acceso a la jurisdicción y tutela judicial efectiva, así como legalidad; y superaba el test de proporcionalidad (en sus cuatro gradas, incluidas las relativas a la necesidad y proporcionalidad), es decir, resultaba constitucional; sin embargo, concluyó indebida la interpretación otorgada por la autoridad responsable, pues al realizar una interpretación conforme de la norma, estableció que opuesto a lo determinado por aquella autoridad, el plazo de dos meses no debía tomarse en cuenta como un plazo para accionar la rescisión del contrato, sino un plazo que pretende distinguir la duración de los efectos de un evento de fuerza mayor o caso fortuito, para poder dilucidar si la arrendataria tiene derecho a pedir reducción de rentas o rescisión; y, en consecuencia, ordenó la condonación de renta por dos meses y reducción al cincuenta por ciento por tres más, dejando insubsistente así la condena originalmente establecida por la autoridad responsable de que aún se duele la recurrente.

61. Estudio del Tribunal Colegiado que hace infundado el agravio de la impugnante, en torno a la omisión de análisis del concepto de violación respectivo, siendo que esta última no controvierte vía agravios los motivos por los que el colegiado arribó a la conclusión de que el plazo de dos meses establecido en el precepto tildado de inconstitucional, no lo era, porque no constituía un plazo límite para accionar, sino el que debía transcurrir para estar en aptitud de solicitar la rescisión, por lo que no era violatorio de las garantías invocadas por la quejosa; de ahí que tales consideraciones adquieren firmeza.



62. Ahora bien, esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 4476/2022,<sup>22</sup> analizó la primera porción del artículo 2431 del Código Civil para la Ciudad de México, relativa a: "si por caso fortuito o fuerza mayor se impide totalmente al arrendatario el uso de la cosa arrendada, no se causará renta mientras dure el impedimento,", frente a los derechos de igualdad y no discriminación. Y consideró que el texto relativo no sólo no controvertía esos derechos, sino que además funcionaba como salvaguarda en contra de la explotación entre personas, por lo que dicha porción era constitucional.

63. Para arribar a dicha conclusión, esta Primera Sala desarrolló en la ejecutoria rubros tales como 1) derecho a la igualdad y no discriminación; 2) teoría de la imprevisión y su relación con la norma impugnada; para posteriormente, llevar a cabo 3) el estudio del caso concreto.

64. Así, al analizar este tercer punto, estableció esencialmente que el texto en estudio fungía como una salvaguarda en contra del fenómeno de la explotación entre personas en los contratos de arrendamiento, en casos en los que ocurren circunstancias extraordinarias que generan un desequilibrio en la relación contractual, haciendo su cumplimiento gravemente oneroso para una de las partes.

65. En ese sentido, puntualizó que el análisis de la porción impugnada debía hacerse a partir de un test de escrutinio ordinario, en tanto que la norma no hacía referencia a alguna de las categorías listadas en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal. Y, que en ese sentido se debía verificar la existencia de un trato diferenciado entre sujetos que se encontraban en un mismo plano de igualdad, que de actualizarse, implicaba verificar: 1) si la distinción perseguía una medida constitucionalmente válida; y, 2) si la distinción se encaminaba en algún grado a cumplir con el fin que perseguía.

66. Ahora bien, como punto de partida, se destacó que esta Sala ya había precisado que el "uso" a que alude la porción impugnada no se refiere al hecho de tener a su disposición el bien, sino a la posibilidad de poder darle un uso específico. Lo que contextualizó en términos de lo previsto en el artículo 2425 el

<sup>22</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos el dieciséis de agosto de dos mil veintitrés.



Código Civil para la actual Ciudad de México, que contempla entre las obligaciones del arrendatario "servirse de la cosa solamente para el uso convenido o conforme a la naturaleza y destino de ella". Lo cual confirmaba que la puesta a disposición del bien y el uso específico que se pretendiera dar al mismo, quedaban plasmados en el contrato.

67. Hecha la aclaración aludida, este órgano jurisdiccional, determinó que en el caso no se advertía la existencia de un trato diferenciado entre sujetos que se encontraban en un plano de igualdad, porque la porción normativa contenía un mecanismo de salvaguarda para los arrendatarios, pero ello se actualizaba en casos en los que, por circunstancias extraordinarias, las partes del contrato habían dejado de estar en situación de igualdad. Así, determinó que la porción normativa contenía una medida que pretendía restaurar la igualdad entre las partes, la cual se había roto a raíz de un evento extraordinario que volvía desproporcionadamente oneroso el cumplimiento de las obligaciones para una de las partes en beneficio de la otra.

68. Estableció que el desequilibrio radica en que, de no corregirse, el evento extraordinario estaría impidiendo al arrendatario recibir la prestación convenida en su favor en el contrato (el uso del bien), mientras que se le exigiría que continuara cumpliendo con la prestación en favor del arrendador (el pago de la renta). En ese sentido, se estimó que la porción impugnada devolvía el equilibrio de la relación contractual, liberando del pago al arrendatario ante el incumplimiento (sin responsabilidad) del arrendador de permitir el uso por cuestiones ajenas a su voluntad y por causa del evento extraordinario. Consideraciones que se sostuvo encontraban apoyo en la naturaleza interdependiente de ambas obligaciones.

69. Bajo ese contexto, se puntualizó que en el caso el impedimento para usar el bien derivaba de las acciones tomadas por el gobierno para combatir la pandemia generada por el COVID-19. Siendo que sobre el particular esta Primera Sala ya había tenido oportunidad de enfatizar los graves efectos que generó la pandemia en México (amparo directo en revisión 5275/2022).<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Resuelto el treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero con matices en los párrafos setenta



70. En ese orden, se consideró claro que las consecuencias de la pandemia causada por el COVID-19, fueron susceptibles de alterar el equilibrio de las relaciones contractuales de toda clase de negocios que se vieron afectados por el cese de actividades; de ahí que, vincular a un negocio que ha cesado sus actividades en acatamiento al mandato de las autoridades para combatir la mencionada pandemia a cumplir con el pago de las rentas, aun sin la posibilidad de allegarse de ingresos, ignoraba el desequilibrio en la relación contractual que se volvía desproporcionalmente onerosa para el arrendatario.

71. Por tanto, se concluyó que no existía trato diferenciado entre las partes en tanto la medida se limitaba a restaurar el equilibrio en la relación contractual, siendo una medida que buscaba tratar a los iguales como iguales. Dicho en otras palabras, no se podía considerar violación al derecho a la igualdad y no discriminación, en tanto el trato que recibía el arrendatario respondía a que había dejado de estar en situación de igualdad con el arrendador, ya que por causas ajenas a las partes, existía un impedimento para cumplir con la prestación de que podía usar el bien arrendado, por lo que se liberaba del pago ante la desproporcionada onerosidad que representaría exigiéndolo sin recibir nada a cambio.

72. En consecuencia, se estimó que la porción impugnada no vulneraba el derecho a la igualdad y no discriminación.

73. Adicionalmente, esta Primera Sala estimó actualizado un vínculo entre la norma impugnada y la prohibición de explotación entre personas, proscrita por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 21, numeral 3,<sup>24</sup> sobre cuya prohibición existían diversos precedentes, tales como los amparos

---

y dos a ochenta de esta resolución, Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Ministro presidente en funciones Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>24</sup> **Artículo 21.** Derecho a la Propiedad Privada

"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

"2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. 3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."



directos en revisión 2534/2014,<sup>25</sup> 460/2014<sup>26</sup> y 1954/2020,<sup>27</sup> de los que retomó las siguientes consideraciones:

74. - Que la explotación del hombre por el hombre hace referencia a casos en los que una persona utiliza de forma abusiva y en su provecho los recursos económicos, el trabajo o a las personas mismas, por lo que usualmente subyace una relación de desigualdad material entre la persona explotada y su explotador, lo cual ocasiona que la afectación que resienta la persona explotada no sea únicamente patrimonial o material, sino que trascienda a afectar su dignidad; y,

75. - Que si bien la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíbe manifestaciones específicas de explotación como la esclavitud, la servidumbre, los trabajos forzados y la usura, el texto del artículo 21, numeral 3, es claro en referirse a cualquier tipo de explotación. Que en ese sentido, esta Suprema Corte ha considerado que la explotación entre personas proscrita por la Convención puede actualizarse en operaciones contractuales siempre que la afectación que resienta la persona explotada sea de tal gravedad que menoscabe su dignidad. Así como señalado que algunos indicios que revelan dicha afectación pueden evidenciarse cuando existe un sometimiento patrimonial, una relación de dominación o de desigualdad material entre la persona explotada y su explotador.

<sup>25</sup> Resuelto el cuatro de febrero de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva el derecho de formular voto particular. Los señores Ministros: Sánchez Cordero y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservaron su derecho a formular voto concurrente.

<sup>26</sup> Resuelto el cinco de noviembre de dos mil catorce, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, con voto en contra del Ministro José Ramón Cossío Díaz quien se reserva el derecho de formular voto particular.

<sup>27</sup> Resuelto el veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, además se reservó su derecho a formular voto concurrente; los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos treinta y nueve a cuarenta y cuatro y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



76. En ese orden, se agregó que esta Primera Sala ha sido clara en señalar que el contrato de arrendamiento no es la excepción; ello, al resolver los amparos directos en revisión 4909/2022<sup>28</sup> y 5275/2022,<sup>29</sup> en los que se analizó la posibilidad de que intereses moratorios y penas convencionales pactadas en contratos de arrendamiento de bienes con un giro comercial actualizaran casos de explotación. Siendo que, incluso, en el último de los mencionados, se estudió el caso a la luz del contexto fáctico suscitado por la pandemia multireferida.

77. Así, se destacó que además de confirmar la posibilidad de actualizar un fenómeno de explotación en este tipo de contratos, en esos precedentes se señaló que, en el derecho civil, tanto en el orden federal como local, se prevén mecanismos para analizar el perjuicio material que sufre una de las partes por falta de equivalencia al momento de contratar, supuestos en los que no necesariamente se actualizaría un caso de explotación, ya que se deberá verificar si ha sido afectada la dignidad de las personas, pues de no ser el caso, se estaría al control que pudiera derivar de las reglas civiles generales aplicables, para evitar que en los actos jurídicos exista abuso patrimonial de una parte en perjuicio de otra.

78. Por tanto, se consideró que lo mismo era aplicable en casos en los que por una circunstancia extraordinaria, una de las partes resintiera una afectación en su dignidad, derivado de un desequilibrio que generara una desproporcionada onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones pactadas. Sin embargo, se añadió que no en todos los casos en que ocurriera desequilibrio a raíz de un evento extraordinario se actualizaría necesariamente un menoscabo en la dignidad de las partes y, por ende, la explotación proscrita por la convención. No obstante, se estimó importante resaltar que puede ocurrir, y que ese tipo de mecanismos previene que se actualicen dichos casos de explotación, al dotar de remedios a las partes en las reglas del derecho civil, pues la falta de esa regla o de mecanismos similares dejaría en indefensión a aquellos arrendatarios que se encuentren en tal supuesto, obligándolos a acudir al estándar constitucional de explotación para salvaguardar sus derechos ante la falta de remedios en las reglas del derecho civil.

<sup>28</sup> Resuelto el veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>29</sup> Ídem, cita 23.



79. Destacado lo anterior, y atendiendo a las consideraciones del precedente en cita, esta Primera Sala procede al análisis de la porción normativa que nos ocupa, desde la perspectiva que la parte recurrente aduce omitió el Tribunal Colegiado, esto es: "que el plazo mayor de dos meses, del caso fortuito o fuerza mayor que impida el uso de la cosa arrendada, como condicionante para estar en aptitud de pedir la rescisión del contrato, es violatorio de las garantías de legalidad y acceso a la justicia."

80. Al respecto, cabe señalar que la inconforme únicamente aduce que ese plazo constituye una restricción, limitación o suspensión de derechos de acceso a la justicia para la rescisión del contrato, la cual asegura carece de justificación constitucional fundada, proporcional, razonable. Así, atendiendo a su causa de pedir,<sup>30</sup> esta Primera Sala procede al análisis de constitucionalidad planteado, a partir del enfoque indicado, en términos del test de proporcionalidad.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Así lo establece la jurisprudencia 2a./J. 8/2007, sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, materia común, Tomo XXV, febrero de 2007, registro digital: 173403, página 718, que versa: "AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE GARANTÍAS. EL QUE SE ABORDE SU ESTUDIO EN ATENCIÓN A LA CAUSA DE PEDIR, NO IMPLICA SUPLIR SU DEFICIENCIA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 76 BIS DE LA LEY DE AMPARO. La circunstancia de que al conocer de un recurso dentro de un juicio de amparo la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de Circuito atiendan a la causa de pedir expresada, conforme a la jurisprudencia P./J. 69/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 5, con el rubro: 'AGRAVIOS EN RECURSOS INTERPUESTOS DENTRO DEL JUICIO DE AMPARO. PARA QUE SE ESTUDIEN BASTA CON EXPRESAR EN EL ESCRITO RELATIVO, RESPECTO DE LAS CONSIDERACIONES QUE SE CONTROVIERTEN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, LA CAUSA DE PEDIR.', no equivale a suplir su deficiencia en términos del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo, ya que para abordar los agravios con base en la causa de pedir expresada en el libelo respectivo resulta necesario que el recurrente haya precisado con claridad cuál es el agravio que le provocan las respectivas consideraciones, así como los motivos que generan esa afectación, a diferencia de lo que sucede cuando se suple la deficiencia de los agravios, pues esta prerrogativa procesal tiene aplicación cuando en el escrito relativo no se señala qué consideraciones del fallo recurrido se controvierten, o bien, realizado esto último, no se mencionan los motivos que generan la respectiva afectación. Además, la institución de la suplencia de los agravios, según el grado en que ésta se autorice por la Ley de Amparo y su interpretación jurisprudencial, se traduce en examinar consideraciones no controvertidas por el recurrente, o bien, en abordar el estudio de aquellas respecto de las cuales éste se limitó a señalar en sus agravios que las estima incorrectas, sin precisar los motivos que sustentan su afirmación."

<sup>31</sup> Sirve de apoyo la tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, materia constitucional, registro digital: 2013156, página 915, que versa:



81. Por tanto, en una primera etapa se determinará si la norma impugnada incide en el alcance y contenido inicial del derecho en cuestión, en el caso, la garantía de acceso a la justicia. Y, de ser el caso, se procederá al estudio de la segunda, en la que se analizará la existencia de una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de protección que otorga inicialmente el derecho.

82. Así, tomando en cuenta que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, y que las relaciones entre ambos encierran una colisión;

---

"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

"Amparo en revisión 237/2014. Josefina Ricaño Bandala y otros. 4 de noviembre de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Bárcena Zubieta y Ana María Ibarra Olguín. "Esta tesis se publicó el viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*."





ello se resolverá con la ayuda del aludido test de proporcionalidad, conforme al cual debe corroborarse lo siguiente: I) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; II) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; III) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, IV) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. A fin de determinar la validez constitucional de la restricción.

83. En el caso, el núcleo del derecho constitucional invocado por la demanda es el de acceso a la jurisdicción.

84. Por ello, para analizar la primera etapa del test es menester citar el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme al cual todas las personas tienen derecho a que se les 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 así prohibidas las costas judiciales, lo que constituye el derecho de acceso a la jurisdicción.

85. En ese orden, por lo que respeta al caso concreto, el artículo 2431 del código sustantivo civil en comento, establece un plazo de dos meses del impedimento, como presupuesto para solicitar la rescisión, tiempo durante el cual no se causarán rentas. Así, refiere el término que el arrendatario debe esperar para solicitar la condonación respectiva y, en su caso, la rescisión.

86. En consecuencia, la porción normativa reconoce un derecho dentro del contrato de arrendamiento, para que no se causen rentas y para rescindir cuando el impedimento dura más del tiempo establecido para la condonación, esto es, dos meses.

87. Por tanto, resulta infundada la afirmación de la quejosa, ahora recurrente, atingente a que la norma no tiene una justificación constitucional fundada, proporcional y razonable.

88. Ello es así, porque si bien la norma impugnada incide en el alcance del derecho fundamental en estudio, porque impide accionar para solicitar la rescisión.



sión, previo al lapso de dos meses del impedimento de uso (primera etapa), cierto es que ello encuentra una justificación constitucional válida (segunda etapa inciso I), como lo es respetar el pacto contractual, esto es, la garantía de legalidad y proteger el patrimonio, procurando un equilibrio, esto es, igualdad entre los contratantes.

89. Medida que se estima idónea para satisfacer ese equilibrio, pues dos meses para determinar la subsistencia o rescisión del contrato, durante los que el arrendador condona la renta, no se consideran excesivos en perjuicio de este último ni onerosos para el arrendatario, pues se insiste, durante ese lapso, si así lo pide este último, le serán condonadas las rentas. De ahí que, la norma procura un equilibrio al no permitir que la medida sea excesivamente onerosa al arrendador en perjuicio de su derecho a la propiedad, y protege al arrendatario que se encuentra impedido para usar el bien (segunda etapa inciso II).

90. Ahora bien, en torno a la necesidad entendida como el hecho de que no existan medidas igualmente idóneas para el fin y menos lesivas (segunda etapa inciso III), esta Primera Sala no advierte la existencia de alguna otra que pudiera causar un mayor beneficio a las partes, ya que se insiste, el lapso de espera para accionar, es el equivalente a aquel por el que puede solicitar condonación de rentas, sin que se advierta entonces que la posibilidad de solicitar la rescisión previo a ese lapso pudiera tener un mayor beneficio para las partes, quienes se ven en igual medida afectadas por el caso fortuito o fuerza mayor. Ya que dicha circunstancia impide a uno el uso y al otro la obtención del pago de la renta.

91. Finalmente, se estima que el grado de realización del fin perseguido, esto es, el respeto al pacto contractual que implica cumplir con el principio de legalidad y el logro de un equilibrio que otorgue igualdad entre las partes para proteger su patrimonio; es una medida proporcional, frente a la afectación que causa al derecho de acceso a la justicia (segunda etapa inciso IV).

92. Por ello, el término de dos meses como presupuesto para solicitar la rescisión, no se considera un plazo inconstitucional. Esencialmente porque durante ese mismo lapso, en términos del propio artículo en estudio, no se causará renta y, porque tiene como objeto preservar el equilibrio entre las partes durante un tiempo racional en el que de perdurar el impedimento para el uso del bien, el



arrendatario podrá acudir a solicitar la rescisión sin responsabilidad, ni onerosidad, regresando al arrendador la posibilidad de gozar del uso y disfrute del bien. De ahí que la espera no constituya una limitante desproporcional al derecho de acceso a la justicia.

## VIII. DECISIÓN

93. En las condiciones anotadas, ante lo infundado en una parte y fundado pero insuficiente en otra, de los conceptos de agravio, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la parte quejosa.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a Comercializadora de Motocicletas de Calidad, Sociedad Anónima de Capital Variable, contra la sentencia definitiva de quince de junio de dos mil veintidós, dictada por la Segunda Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, en el toca de apelación \*\*\*\*\*, para los efectos precisados en la sentencia recurrida.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y 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, 110 y 113 de la Ley Fed-**



**ral de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.**

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**CONTRATO DE ARRENDAMIENTO. EL ARTÍCULO 2431 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, APLICABLE PARA LA CIUDAD DE MÉXICO, QUE ESTABLECE LA CONDICIÓN DE ESPERAR EL PLAZO DE DOS MESES PARA SOLICITAR SU RESCISIÓN ANTE LA EXISTENCIA DE CASO FORTUITO O FUERZA MAYOR QUE IMPIDA EL USO DE LA COSA ARRENDADA, NO VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.**

Hechos: En una controversia de arrendamiento inmobiliario se solicitó la rescisión del contrato. En primera instancia se consideró improcedente la rescisión del contrato y convenio basales porque, al haberse actualizado un caso fortuito o de fuerza mayor, como lo fue la pandemia por el virus SARS-Cov2 (COVID-19), no se daba el incumplimiento voluntario, pues la parte demandada se vio afectada en su actividad comercial. Ambas partes interpusieron recurso de apelación; el Tribunal de Alzada modificó la sentencia recurrida para declarar probada la acción e inacreditadas las excepciones. En contra de esa resolución, la parte demandada promovió juicio de amparo directo en el que adujo la inconstitucionalidad del artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, al prever que en caso fortuito o de fuerza mayor que impida al arrendatario el uso del bien arrendado por más de dos meses, no se causará renta mientras dure el impedimento, y si éste dura más de esa temporalidad, podrá aquél pedir la rescisión del contrato, lo que es contrario a los principios de igualdad, de autonomía de la voluntad, de acceso a la justicia, de tutela judicial efectiva, de debido proceso y de legalidad. El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento concedió el amparo por aspectos de legalidad y declaró constitu-



cional el artículo señalado. Inconforme, la parte quejosa interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 2431 del Código Civil para el Distrito Federal, aplicable en la Ciudad de México, al prever que el arrendatario debe esperar el plazo de dos meses para solicitar la rescisión del contrato de arrendamiento ante la existencia de caso fortuito o fuerza mayor que impida el uso de la cosa arrendada, no vulnera el derecho de acceso a la justicia.

Justificación: El término de dos meses como presupuesto para solicitar la rescisión de un contrato de arrendamiento, no es un plazo inconstitucional debido a que, durante ese mismo lapso y conforme a la primera parte del artículo 2431 mencionado, no se causará renta y porque tiene como objeto respetar el pacto contractual, en respeto al derecho de legalidad, además de preservarse el equilibrio entre las partes durante un tiempo racional en el que, de subsistir el impedimento para el uso del bien, el arrendatario podrá solicitar la rescisión sin responsabilidad, ni onerosidad, regresando al arrendador la posibilidad de gozar del uso y disfrute del bien. De esta manera, se concluye que el plazo de dos meses referido, establecido como condicionante para estar en aptitud de pedir la rescisión del contrato, no vulnera de manera desproporcional el derecho de acceso a la justicia, pues tal medida tiene una justificación constitucional fundada, proporcional y razonable.

### 1a./J. 1/2024 (11a.)

Amparo directo en revisión 454/2023. Comercializadora de Motocicletas de Calidad, 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 y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Claudia Lissette Montañó Mendoza.

Tesis de jurisprudencia 1/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL ACCESO A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PARTICULARES DEBE DARSE BAJO CONDICIONES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN.**

**LIBERTAD DE ENSEÑANZA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES ABSOLUTA Y ESTÁ SUJETA A LA RECTORÍA DEL ESTADO EN LO ATINENTE A LOS SERVICIOS QUE PRESTEN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PARTICULARES QUE SE ENCUENTREN DIRECTA Y ESTRICTAMENTE VINCULADOS CON LA AUTORIZACIÓN O RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS.**

**PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS. COMO REGLA GENERAL, NO ESTÁ PERMITIDO QUE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PARTICULARES SE RESERVEN EL DERECHO DE ADMISIÓN.**

**PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS. LA CONCLUSIÓN DEL CICLO ESCOLAR NO ES SUFICIENTE PARA DETERMINAR QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE LOS ACTOS QUE PRIVAN A LOS EDUCANDOS DE SU DERECHO A SER INSCRITOS O REINSCRITOS EN UN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO DEL TIPO BÁSICO.**

**PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS. LOS CONTRATOS SUSCRITOS CON INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS DEL TIPO BÁSICO NO DEBEN CONTENER CLÁUSULAS CONTRARIAS A LAS "NORMAS MÍNIMAS ESTATALES" QUE CONDICIONEN LA PRESTACIÓN DE ESOS SERVICIOS.**

AMPARO EN REVISIÓN 57/2022. 25 DE ENERO DE 2023. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA Y DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.



## ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , inscribieron a sus menores hijos de iniciales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* a cuarto año de primaria y segundo de preescolar, respectivamente, para el **ciclo escolar 2017-2018**, en la institución particular denominada \*\*\*\*\* .

Los menores de edad, en el ciclo escolar 2018-2019, se encontraban cursando su educación básica en el referido Colegio, como alumnos regulares de quinto de primaria y tercero de preescolar, respectivamente, contando con calificaciones aprobatorias, presentando buena conducta y encontrándose al corriente en el pago de sus colegiaturas.

A inicios del mes de febrero de dos mil diecinueve, los padres tuvieron conocimiento que desde el mes de diciembre de dos mil dieciocho, se hizo entrega a los alumnos, de la información relacionada con la reinscripción al **ciclo escolar 2019-2020**; sin embargo, no se hizo lo propio respecto de sus hijos.

Ante lo anterior, los quejosos solicitaron al Colegio que les fuera entregada la ficha correspondiente a cada uno de ellos, o bien, se les explicaran por escrito los motivos que les impedían la reinscripción. Al no recibir una respuesta satisfactoria los padres de familia solicitaron la intervención de distintas autoridades de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, denunciando la discriminación hacia sus menores hijos y la afectación en su derecho a la educación.

A partir de lo anterior, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por propio derecho y en representación de sus menores hijos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , promovieron juicio de amparo. El juez del conocimiento determinó de oficio separar los autos del juicio constitucional y sobreseer en el juicio promovido con respecto a las autoridades del Colegio. Inconformes, los quejosos interpusieron recurso de revisión. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su facultad de atracción con respecto a dicho medio de impugnación.

En sus agravios, los quejosos argumentan que sí es material y jurídicamente factible reparar las violaciones a derechos humanos aducidas.



Apartado		Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>ANTECEDENTES</b>	Se detallan los <b>antecedentes</b> del juicio.	2-25
II.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es <b>competente</b> para conocer del presente asunto.	25
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso de revisión se presentó de forma <b>oportuna</b> .	26
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte recurrente cuenta con <b>legitimación</b> .	26
V.	<b>PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS</b>	En la sentencia recurrida, <b>no se realizó una correcta fijación de los actos reclamados</b> : El juez no consideró que, dentro de los efectos y consecuencias reclamados por la parte quejosa, también se encuentra la privación de la permanencia de los menores en la institución educativa.	26-32
VI.	<b>EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS</b>	Este Alto Tribunal subsana la determinación de certeza de los actos reclamados considerada en la resolución recurrida; en tanto que, el juzgador pasó por alto que, en los informes justificados, <b>las autoridades sólo aceptaron como ciertos algunos actos, mas no la totalidad de los reclamados</b> .	33-35
VII.	<b>SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE</b>	Esta Primera Sala buscará proteger en toda su amplitud los intereses de los menores quejosos, aplicando en su beneficio la <b>suplencia de la deficiencia de la queja</b> .	36
VIII.	<b>PROCEDENCIA DEL JUICIO</b>	<b>8.1 Agravios</b> . El recurso es procedente y existen elementos suficientes para <b>revocar el sobreseimiento</b> ; pues, contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, <b>no han cesado los efectos del acto discriminatorio</b> .	36-55





		<p><b>8.2 Negativa de actos.</b> Se sobresee en el juicio de amparo respecto de ciertos actos reclamados en la demanda de amparo, los cuales tienen el carácter de futuros, probables y remotos.</p> <p><b>8.3 Causales de sobreseimiento.</b> No se advierten otras causales invocadas ni alguna que pueda advertirse de oficio.</p>	
IX.	<b>PRECISIÓN DE LA LITIS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO</b>	<p>Se define la estructura y metodología del proyecto, en la que, de inicio, se abordará la doctrina relevante de este Alto Tribunal sobre diversas temáticas relacionadas.</p> <p>Posteriormente, se dará respuesta a las cuestiones planteadas.</p>	55-57
X.	<b>PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL</b>	<p><b>A.</b> "El Derecho a la educación y la educación básica".</p> <p><b>B.</b> "La educación que imparten los particulares y el tipo básico".</p> <p><b>C.</b> "Condiciones de acceso e inscripción al tipo básico".</p> <p><b>D.</b> "El principio de autonomía de la voluntad y la reserva del derecho de admisión en la esfera educativa".</p>	58-97
XI.	<b>ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN 1</b>	<p>¿Al reservarse las autoridades señaladas como responsables, el "<b>derecho de admisión</b>" con respecto a los menores educandos quejosos, negándoles de forma expresa o implícita la posibilidad de inscripción y reinscripción solicitadas, se vulneró su "<b>derecho a la educación</b>"? La respuesta es <b>afirmativa</b>.</p>	98-101
XII.	<b>DECISIÓN Y EFECTOS</b>	<p>Lo procedente es <b>revocar</b> la sentencia recurrida, <b>sobreseer</b> respecto de los actos reclamados identificados en</p>	101



	<p>el sexto apartado de este fallo como c.1, c.2 y c.3 y <b>conceder</b> el amparo y protección de la Justicia Federal a los quejosos. Se precisan los efectos de la sentencia.</p>	
<p><b>RESOLUTIVOS</b></p>	<p>PRIMERO.—Se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio de amparo en relación con los actos reclamados identificados en el sexto apartado de este fallo como c.1, c.2 y c.3, en términos del apartado octavo de esta ejecutoria.</p> <p>TERCERO.—La Justicia de la Unión ampara y protege a los menores educandos de iniciales ***** y ***** , así como a su madre ***** y a su padre ***** , en contra de las autoridades identificadas en el primer apartado de este fallo, con respecto a los actos identificados en el apartado sexto como "A", "B" y "C", en los términos y para los alcances precisados en los apartados décimo a décimo segundo de la presente ejecutoria.</p>	<p>101</p>

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veinticinco de enero de dos mil veintitrés.

Considerando que, en el presente asunto, se encuentran involucrados **dos menores de edad**, a continuación, se presenta la sentencia en formato de "lectura fácil". Posteriormente, se presenta la sentencia en un formato "tradicional":

**SENTENCIA EN FORMATO DE LECTURA FÁCIL**

Hola \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.



La Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene como misión defender la Constitución Mexicana y proteger los derechos que reconoce a toda persona.

Como Ministra y Ministros de la Primera Sala de esta Suprema Corte, conocimos del caso que en su nombre presentaron su mamá y su papá; y después de estudiar todo lo que nos contaron, decidimos:

- Que fue ilegal que su anterior escuela de nombre \*\*\*\*\* , les negara a ti \*\*\*\*\* , la inscripción a primer grado de primaria; y, a ti, \*\*\*\*\* , la reinscripción a sexto grado de primaria.

- Que el comportamiento de la escuela violó su derecho a la educación, en la vertiente de accesibilidad, quitándoles la oportunidad de seguir estudiando con sus compañeras y compañeros, maestras y maestros y también **impidiendo a todos ustedes seguir conviviendo con otras familias** de la escuela como lo venían haciendo.

- Que la escuela **no puede negar el acceso a nadie bajo una cláusula o excusa basada en la reserva del derecho de admisión**; máxime si no tuvo ninguna razón justificada para impedir que continuaran en la escuela.

- Que como **no podemos permitir comportamientos como el de la escuela**, decidimos protegerlos a ustedes y a su familia; y, por ello, ordenar a la escuela que, **si ustedes quieren, pueden regresar a su anterior Colegio de forma inmediata o en el siguiente grado escolar**.

Gracias a ustedes y a sus papás por haber confiado en los Tribunales federales, pues eso nos permitió proteger a su familia a partir de lo que se llama "**el juicio de amparo**" y que todos pueden promover cuando alguien afecta sus derechos humanos.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veinticinco de enero de dos mil veintitrés.



## SENTENCIA

1. Mediante la cual se resuelve el **amparo en revisión 57/2022**, promovido en contra de la sentencia dictada el treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, por la Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con residencia en Guanajuato, Guanajuato; en auxilio del Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, en el juicio de amparo \*\*\*\*\* (cuaderno auxiliar \*\*\*\*\*).

2. El problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si los agravios que esgrime la parte recurrente son suficientes para revertir el sobreseimiento del juicio de amparo, fallado por el Juez de Distrito del conocimiento, al considerar que se está ante **actos consumados de modo irreparable**;<sup>1</sup> y, de superarse dicha condición, determinar si al **reservarse el derecho de admisión**, las autoridades del colegio privado responsable, vulneraron los derechos humanos de los quejosos; así como, determinar si resulta viable conceder la protección constitucional para que los educandos afectados sean inscritos al grado escolar que, conforme a su edad y avance educativo corresponda, entre otros posibles efectos.

### I. ANTECEDENTES

3. 1.1. **Ciclo escolar 2017-2018.** \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , inscribieron a sus menores hijos de iniciales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* a cuarto año de primaria y segundo de preescolar, respectivamente, para el ciclo escolar 2017-2018, en la institución particular denominada \*\*\*\*\* , con clave de centro de trabajo \*\*\*\*\* (Primaria), Zona \*\*\*\*\* , incorporada a la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, con números de acuerdos de autorización \*\*\*\*\* (Primaria) de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* (Preescolar) de \*\*\*\*\* .

4. 1.2. **Ciclo escolar 2018-2019.** Conforme a lo expresado por los recurrentes en la demanda de amparo, sus menores hijos, en el ciclo escolar 2018-2019,

<sup>1</sup> **Ley de Amparo:**

"**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"... XVI. Contra actos consumados de modo irreparable; ..."



se encontraban cursando su educación básica en el referido Colegio, como alumnos regulares de quinto de primaria y tercero de preescolar, respectivamente, contando con calificaciones aprobatorias, presentando buena conducta y encontrándose al corriente en el pago de sus colegiaturas.

**5. 1.3. Exclusión de entrega de información relativa a la inscripción o reinscripción para el ciclo escolar 2019-2020.** Los quejosos indican que a inicios del mes de febrero de dos mil diecinueve, tuvieron conocimiento que desde el mes de diciembre de dos mil dieciocho, se hizo entrega por conducto de los alumnos, de la información relacionada con las fechas, montos, así como las fichas para la inscripción y reinscripción al ciclo escolar 2019-2020; sin embargo, no se hizo lo propio respecto de sus hijos menores de edad.

**6. 1.4. Solicitud al Colegio de información relativa a la inscripción o reinscripción para el ciclo escolar 2019-2020.** Ante lo anterior, los quejosos solicitaron al Colegio, mediante escrito de \*\*\*\*\*, que les fuera entregada la ficha correspondiente a cada uno de ellos, o bien, se les explicara por escrito de los motivos que les impedían la reinscripción a sexto de primaria e inscripción a primero de primaria de sus hijos, con respecto al ciclo escolar 2019-2020:

\*\*\*\*\*

"SECCIÓN PRIMARIA.

"Presente.

"... y ..., en nuestro carácter de padres de los menores ... y ..., con fundamento en los artículos 1o. y 3o. de la Constitución General de la República, 28 y 29.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, 23, fracción XI, y 57, fracción XVIII, de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, 1o., 2o., 10., 57, fracción I, y 65 de la Ley General de Educación, 1o., 2o., 10, 11 y 88 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, comparecemos a exponer, de manera respetuosa, lo siguiente:

"Actualmente **nuestros hijos** ... y ..., se encuentran cursando sus estudios de educación básica en dicha institución, como alumnos regulares de 5o. de primaria y 3o. de preescolar, respectivamente, contando con buena conducta y estando al corriente en el pago de sus colegiaturas.



"Tenemos conocimiento que desde el mes de diciembre de dos mil dieciocho, se hizo entrega, por conducto de los alumnos, de la información relacionada con las fechas, montos, así como las fichas para la inscripción al ciclo escolar 2019-2020; sin embargo, **a la fecha nosotros no hemos recibido tal información en relación con nuestros menores hijos**, motivo por el que le solicitamos, de manera respetuosa, **nos sea entregada la ficha correspondiente a cada uno de ellos**, o bien, se nos explique, por escrito, los motivos que lo impidan.

"Lo anterior para estar en condiciones de formalizar la inscripción oportuna de nuestros hijos al siguiente ciclo escolar y evitar cualquier afectación a su desarrollo educativo.

"Sin más por el momento, quedamos a sus órdenes. ..."

**7.1.5. Reunión del Colegio con los padres de familia.** A partir del escrito anterior, el \*\*\*\*\* , los padres de familia tuvieron una reunión con autoridades del Colegio, en la que se asentó como acuerdo que éste emitiría una respuesta al escrito recibido el \*\*\*\*\* .

**8.** Los padres de familia, refieren que en la reunión no se les dio una explicación concreta del motivo por el cual no se permitía la reinscripción e inscripción de sus hijos, sino que únicamente se les manifestó que la Directora de Primaria y la dueña del colegio estaban evaluando si era factible la permanencia o no de sus hijos en esa institución, haciendo el comentario \*\*\*\*\* , en su carácter de directora general y/o propietaria y/o responsable de la institución denominada \*\*\*\*\* , que **era mejor que buscaran otra escuela que se ajustara a las características de su familia**, ya que **por ser abogados ocasionaban inquietud a la Directora de Primaria**.

**9.** Añaden que se les indicó que el no entregarles la ficha de inscripción había sido una decisión tomada por la directora de primaria \*\*\*\*\* y por la dueña del colegio. En el **Acta** que se levantó con motivo de la referida reunión, se asentó lo siguiente:

"FECHA: 12 Febrero 2019.

"**ALUMNO(A):** \*\*\*\*\* **HORA:**



"**PERSONAS PRESENTES EN LA CITA:** LEP \*\*\*\*\* D. Miss \*\*\*\*\*, Miss \*\*\*\*\*, Miss \*\*\*\*\*, mamá y papá

"**MOTIVO:** Seguimiento al escrito recibido el 6 de febrero de 2019.

"**PUNTOS TRATADOS EN LA CITA:** Miss \*\*\*\*\* comenta que el jueves 7 de febrero a las 2:40 pm el Colegio recibe una llamada por parte de la persona \*\*\*\*\* [sic] \*\*\*\*\* , por parte del Departamento de Vinculación la cual vuelve a llamar al (la) (sic) día siguiente para informar a Mis \*\*\*\*\* que se ha presentado una queja en contra del Colegio, por una violación de derechos.

"Mamá comenta que no ha recibido la ficha de inscripción de \*\*\*\*\* y de \*\*\*\*\* alumna de kínder del Colegio, y pregunta las [sic] causa de porque no las han recibido.

"**ACUERDOS:** Papá solicita respuesta por escrito referente al escrito recibido el 6 de febrero de 2019.

"Mamá comenta que no han presentado ninguna queja, que el acercamiento que han tenido con el departamento de vinculación ha sido para consultas.

"Mamá comenta que \*\*\*\*\* está contento en el colegio y que (no) tanto ella como papá no tienen nada en contra del Colegio.

"Miss Maricarmen comenta que por parte del Colegio tampoco se tiene una situación en contra del alumno ni de los padres de familia.

"Miss \*\*\*\*\* comenta que el Colegio siempre está abierto a tener una comunicación directa con los padres de familia.

"**Los padres de \*\*\*\*\* y el Colegio están en acuerdo que las llamadas recibidas por parte de \*\*\*\*\* generan inquietud al Colegio.**

"El Profesor \*\*\*\*\* revisará el motivo y procedencia de estas llamadas.

"El Colegio emitirá por escrito respuesta al escrito recibo el 6 de febrero de 2019.



"El Profesor [sic]

"Papá solicita copia del reglamento como sustento de la respuesta.

"El Presor [sic] \*\*\*\*\* hace la sugerencia a los padres de familia que la comunicación se debe hacer directamente en el Colegio por medio del Diálogo.

"Mamá comenta que percibe un trato hostil.

"Miss \*\*\*\*\* comenta que la dirección Primaria siempre ha tenido la apertura para escuchar y tomar acuerdos con padres de familia, y confirma que ambas partes, papás-Colegio buscamos el bien de \*\*\*\*\*.

"Mamá aclara que lo que presentó es un escrito y no es una queja, (lo) el cual lo entrego en jurídico y que desconoce el trato que se le dé a dicho escrito.

"Miss \*\*\*\*\* invita a los padres de Gabriel a que cualquier situación con el Colegio se lleve a cabo por medio del diálogo.

"FIRMAS ..."

**10. 1.6. Respuesta por escrito del Colegio a la petición de los padres de familia.** Mediante escrito de fecha \*\*\*\*\* , el Colegio respondió a los padres de familia, en los siguientes términos:

"San Luis Potosí, S.L.P., a 21 de febrero de 2019.

"...

"Presente.

"En atención y respecto al escrito recibido con fecha del día 06 de febrero de 2019 dirigido a \*\*\*\*\* y solicitando por escrito una respuesta en relación a la ficha de inscripción del ciclo escolar 2019-20 del menor \*\*\*\*\* , respetuosamente hace de su conocimiento que **las circunstancias generadas para el**





**colegio y la inconformidad de su parte, la institución se reserva el derecho de reinscripción.**

"Atentamente  
"Dirección Primaria  
\*\*\*\*\*"

"c.c.p. \*\*\*\*\*, Supervisor de la Zona escolar 081."

11. Los quejosos indican que, en el referido escrito, el Colegio fue omiso en hacer pronunciamiento alguno sobre la solicitud de inscripción de su menor hija de iniciales \*\*\*\*\*, por lo que también reclaman la implícita respuesta negativa a su petición.

**12. 1.7. Solicitud de intervención oficial.** Mediante escrito presentado el \*\*\*\*\*, los padres de familia solicitaron la intervención de distintas autoridades de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, **denunciando la discriminación hacia sus menores hijos.** De dicho escrito, destaca su intención de que los educandos continuaran sus estudios en dicho Colegio:

"... Ahora bien, con la citada respuesta los suscritos consideramos que se evidencia la discriminación de la que están siendo objeto nuestros menores hijos, haciendo la aclaración de que desconocemos a qué se refieren con la frase 'las circunstancias generadas para el colegio', y aclarando que de nuestra parte no existe 'inconformidad' alguna que impida la **permanencia de nuestros hijos en el referido colegio.** ..."

**13. 1.8. Demanda de amparo.** A partir de lo anterior, mediante escrito presentado el primero de marzo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, con sede en San Luis Potosí, \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, por propio derecho y en representación de sus menores hijos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, promovieron juicio de amparo, señalando como autoridades responsables y actos reclamados, los siguientes:



AUTORIDADES RESPONSABLES	ACTOS RECLAMADOS
<p><b>a. Secretaría de Educación</b> de Gobierno del Estado de San Luis Potosí.</p> <p><b>b. Director de Educación Básica</b> de la Secretaría de Educación del Estado de San Luis Potosí.</p> <p><b>c. Jefe del Departamento de Educación Primaria</b> de la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado de San Luis Potosí.</p> <p><b>d. Jefe de Departamento de Atención y Prevención al Educando</b> de la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado de San Luis Potosí.</p> <p><b>e. Jefa de Departamento de Registro y Certificación</b> de la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado de San Luis Potosí.</p> <p><b>f. Supervisor de la Zona Escolar *****</b>, de escuelas primarias incorporadas a la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado de San Luis Potosí.</p>	<p><b>a. La omisión de atender la solicitud de intervención oficial</b> que se les formuló respecto de la negativa de reinscripción a 6o. de primaria de nuestro menor hijo ... e inscripción a 1o. de primaria de nuestra menor hija ..., correspondiente al ciclo escolar 2019-2020, por parte de la institución particular denominada *****; A.C. Escuela Primaria Particular *****.</p> <p><b>b. La omisión de dictar las medidas necesarias para tutelar y hacer efectivos los derechos de nuestros menores hijos a no ser discriminados y a la educación, así como de velar por su interés superior</b>, derivado de la negativa de reinscripción al 6o. de primaria e inscripción a 1o. de primaria, respectivamente de nuestros menores hijos, correspondiente al ciclo escolar 2019-2020, por parte del referido colegio particular.</p> <p><b>c. La omisión de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos de nuestros menores hijos, a partir del trato diferenciado injustificado (discriminación) de que fueron objeto ante la negativa de reinscripción.</b></p> <p><b>d. La omisión de prevenir, evitar, investigar, corregir y, en su caso, sancionar y erradicar las prácticas de discriminación sistemática que les fueron hechas de su conocimiento con motivo de la solicitud de intervención oficial que les presentamos derivada de la negativa de reinscripción.</b></p> <p><b>e. En particular del Profesor *****</b>, en su calidad de supervisor de la Zona Escolar ***** de escuelas primarias incorporadas a la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado de San Luis Potosí, se reclama la actitud pasiva, permisiva</p>



	<p>y condescendiente que ha asumido con el colegio particular al tener pleno conocimiento del trato diferenciado injustificado de que han sido objeto nuestros menores hijos con motivo de la negativa a su reinscripción.</p>
<p><b>g.</b> ***** , en su carácter de Directora General y/o propietaria y/o responsable y/o representante legal de la institución denominada ***** , A.C. escuela primaria particular ***** , con clave C.T. ***** , Zona <b>081</b>, incorporada a la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado con números de acuerdo ***** de 7 de septiembre de 2005 y ***** de 16 de diciembre de 2011, con domicilio ubicado en Sierra Vista número 640, Las Haciendas , Lomas 4a. Sección, San Luis Potosí.</p>	<p><b>a.</b> La negativa (injustificada) de reinscripción a 6o. y 1o. de primaria de los menores, materializada a través del escrito de fecha veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.</p> <p><b>b.</b> El trato desigual y discriminatorio de que han sido objeto nuestros menores hijos con motivo de la negativa de reinscripción.</p> <p><b>c.</b> Los efectos y consecuencias, tanto de hecho como de derecho, que derivan de los actos reclamados, de entre los que destacan:</p>
<p><b>h.</b> ***** , en su carácter de Directora de Primaria de la institución particular denominada ***** , A.C., con clave C.T. ***** , Zona ***** , incorporada a la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado, con domicilio ubicado en Sierra Vista número <b>640</b>, Las Haciendas, Lomas 4a. Sección, San Luis Potosí.</p>	<p><b>c.1.</b> La realización de cualquier acto discriminatorio en contra de nuestros menores hijos por parte del personal docente y administrativo de la institución particular denominada ***** , A.C.</p> <p><b>c.2.</b> La realización de acciones por parte del personal docente y administrativo de la institución particular denominada ***** , A.C. en contra de nuestros menores hijos que impidan su pleno desarrollo educativo, como sería impedir la realización y presentación de tareas, ejercicios, exámenes, evaluaciones y entrega de documentación correspondiente respecto al ciclo escolar 2018-2019.</p>

**14.** En dicha **demanda**, se expresaron como preceptos vulnerados, los artículos:

"1o., 3o., 4o., 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 7 y 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 2, 24



y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 13.1, 13.3 y 13.4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; 2, 3, 28 y 29.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño; 30 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos; XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 1.1, 2, y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1, 2, 3, 13 y 16 del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador'; 23, fracción XI, 39 y 57, fracción XVIII, 58 y 59 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; 1o., 2o., 10, 57, fracción I, y 65 de la Ley General de Educación; 1o., fracción III, 2o., 4o., 9o., fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1o., 2o., 10, 21 y 88 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí y 1o., 2o., 3o. y demás relativos de la Ley de Prevención y Seguridad Escolar y Municipios de San Luis Potosí."

**15.** Asimismo, se expresaron como **conceptos de violación**, en esencia, los siguientes:

"Único. Los actos y omisiones reclamados son violatorios del derecho humano a la educación, igualdad y no discriminación, y a la prevalencia de su interés superior, por las razones siguientes:

**"a.** Constitucionalmente **todo niño o niña tiene derecho a la educación primaria, la cual será impartida por el Estado o por particulares.**

**"b.** La educación primaria que imparten los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, constituye un **servicio público.**

**"c. Los colegios particulares que imparten el servicio público de educación primaria, forman parte del Sistema Educativo Nacional;** y, en consecuencia, están obligados a cumplir lo dispuesto en el artículo 3o., fracción VI, de la Constitución Federal, en el sentido de que todo niño o niña tiene derecho a recibir educación primaria.

**"d.** El derecho humano a la educación que los quejosos tienen, adquiere un carácter prioritario y fundamental por ser menores de edad, pues **la condi-**



**ción física y mental del niño provoca la protección especial del Estado mexicano**, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 4o. constitucional.

**"e. Considerar que un colegio particular no tiene el carácter de autoridad responsable cuando niega a un alumno la posibilidad de inscribirse o reinscribirse, sería tanto como aceptar que un colegio particular es simplemente un establecimiento mercantil**, que puede caprichosa y arbitrariamente reservarse el derecho de admisión de sus alumnos, lo que resulta discriminatorio y generaría un efecto perverso y perjudicialmente consistente en la mercantilización del servicio público de educación.

**"El derecho humano a la educación es un derecho humano fundamental**, así reconocido desde 1948 año en el que se firma la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, y en la Convención sobre los Derechos del Niño.

"En el ámbito interamericano el derecho a la educación se encuentra reconocido en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 'Protocolo de San Salvador'.

"Los derechos humanos contenidos en dichos instrumentos internacionales forman parte del parámetro de control de regularidad constitucional, en términos de la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: 'DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.', y la Jurisprudencia de la Primera Sala de rubro: 'DERECHOS HUMANOS RECONOCIDOS TANTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. PARA DETERMINAR SU CONTENIDO Y ALCANCE DEBE ACUDIRSE A AMBAS FUENTES, FAVORECIENDO A LAS PERSONAS LA PROTECCIÓN MÁS AMPLIA.'



"El Estado Mexicano es responsable de garantizar el derecho a la educación en los niveles obligatorios; pero, además, adquiere carácter preponderante cuando su titular es un menor de edad debido a que los niños y niñas fueron elevados constitucionalmente a sujetos merecedores de un tratamiento prioritario y especial por parte de la familia, la sociedad y el Estado, en términos del artículo 4o. constitucional.

"Estiman aplicable la jurisprudencia emitida por la Primera Sala de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO."<sup>2</sup>

"La Ley General de Educación establece en su artículo 2o., que **todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad**, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables.

"El acceso es un derecho público subjetivo exigible al Estado, consistente en la posibilidad de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad sin ningún criterio que pudiera resultar discriminatorio.

"A diferencia de la educación pública, que genera una obligación asistencial de inmediato cumplimiento a cargo del Estado, **la relación entre estudiantes e instituciones de educación privada se encuentra sujeta al número de matrícula autorizada** en los acuerdos de incorporación al sistema educativo nacional, el cual es determinado conforme a la capacidad de las instalaciones de cada plantel; sin embargo, **los criterios de selección previos a este acto, tratándose de la educación básica, deben atender a todos los niños en igualdad de oportunidades.**

"Estiman conveniente traer a cuenta lo que establecen los artículos 1, 2, 4, 6, 36 y 57 de la **Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes** ... [Se transcriben]

<sup>2</sup> Registro digital: 159897. "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO." [J]; Décima Época, 1a. Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, Pág. 334. 1a./J. 25/2012 (9a.).



"El artículo 12, fracción XIV, de la Ley General de Educación, determina que corresponde de forma exclusiva a la autoridad educativa federal, ejercer las atribuciones que sean necesarias para garantizar el carácter nacional de la Educación Básica, lo que obliga a promover criterios comunes en los procesos de inscripción, reinscripción, acreditación, regularización y certificados de las personas que cursen la Educación Básica, bajo los principios de igualdad, equidad e inclusión con pertenencia cultural y lingüística.

"El siete de junio de dos mil dieciocho, la Secretaría de Educación Pública publicó en el Diario Oficial de la Federación el **Acuerdo número 12/05/18 por el que se establecen las normas generales para la evaluación de los aprendizajes esperados, acreditación, regularización, promoción y certificación de los estudios de la educación básica, aplicables a todas las instituciones educativas públicas y particulares con autorización previa de estudios, de los ámbitos federal, estatal y municipal que imparten educación preescolar, primaria y secundaria, y se emiten sin perjuicio de las adaptaciones que sean necesarias en materia de educación indígena, especial y para migrantes, así como de aquél, las requeridas en términos de los contextos y las características propias de cada modalidad o servicio educativo, en atención a los principios de equidad e inclusión.**

"Sobre esa base normativa, la Secretaría de Educación Pública emitió las **Normas Específicas de Relativas a la Inscripción Reinscripción Acreditación Promoción Regularización Certificación la Educación Básica**, mismas que son de observancia obligatoria para todas las Escuelas Públicas y Particulares y su objetivo es regular los procesos de Inscripción, reinscripción, entre otros, además de que establecen que **en los servicios de educación básica queda prohibida toda práctica discriminatoria**, y como una obligación de los Directores de las escuelas Públicas y Privadas inscribir o reinscribir a los educandos, así como facilitar la continuidad de los mismos.

"Señalan que también se establece que **la inscripción o reinscripción a escuelas de educación primaria se realizará de manera inmediata y debe favorecerse el acceso a los servicios de educación.**

"Mencionan que, con independencia de la falta o insuficiente motivación de la respuesta dada por la institución educativa privada el veintiuno de febrero de



dos mil diecinueve, lo relevante es que si los menores quejosos acudieron por su conducto, ante la institución particular de educación básica, solicitando su reinscripción e inscripción a efecto de continuar con su instrucción básica, que es un derecho fundamental, y **les fue impedido el acceso sin ninguna base objetiva**, por lo que esa decisión deviene ilegal y por tanto, debe prevalecer el interés superior de los menores.

"Aducen que la negativa por parte de \*\*\*\*\*, en su carácter de Directora General y/o propietaria y/o responsable y/o representante legal de la institución denominada \*\*\*\*\*, A.C. Escuela Primaria Particular 'Mi Colegio', con clave C.T. \*\*\*\*\*, Zona \*\*\*\*\*, incorporada a la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado, con números de acuerdo \*\*\*\*\* de siete de septiembre de dos mil cinco y \*\*\*\*\* de 16 de diciembre de 2011, así como de la L.E. \*\*\*\*\*, en su carácter Directora de Primaria de la institución particular denominada \*\*\*\*\*, para inscribir a su hijo \*\*\*\*\* a 6o. de primaria y a su hija \*\*\*\*\* a 1o. de primaria, en esa institución, es abiertamente ilegal.

"Agregan que **no existe justificación objetiva, constitucional y convencionalmente válida para negar la reinscripción e inscripción** de sus menores hijos en la institución educativa particular para el ciclo escolar 2019-2020, dado que de la respuesta dada por el colegio particular no se advierte que el rendimiento escolar, el comportamiento o la conducta de los menores quejoso o incluso la falta de cumplimiento de la obligación de pago a las colegiaturas y demás contraprestaciones derivadas de la prestación del servicio, haya sido un factor considerado por los particulares equiparados a autoridad para asumir la negativa expresada en el acto reclamado.

"Precisan que la solicitud de tutela constitucional **no tiene como objeto que se conceda el amparo para el efecto de que los particulares equiparados a autoridad estén en posibilidad de emitir una nueva respuesta** en la que funden y motiven su negativa a reinscribir e inscribir a nuestros menores hijos al siguiente ciclo escolar, perfeccionando el acto reclamado, ya que ello permitiría que tal situación quedara al capricho y arbitrio del colegio particular quien nuevamente podría 'reservarse el derecho de admisión', lo que perpetuaría la violación a los derechos humanos de los menores quejosos.





"Estiman aplicable el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, de rubro: 'DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA. ES ILEGAL LA NEGATIVA DE LOS DIRECTORES DE INSTITUCIONES EDUCATIVAS PÚBLICAS O PARTICULARES DE EDUCACIÓN PREESCOLAR, PRIMARIA, SECUNDARIA A INSCRIBIR A LOS ASPIRANTES A ELLA.'

"**Suspensión.** Finalmente, solicitaron la suspensión provisional, y en su momento, la definitiva de los actos reclamados para que cese de manera inmediata la discriminación de la que están siendo objeto los menores, se les proporcione de manera inmediata el acceso a su derecho a la educación en la modalidad de **permanencia** haciendo entrega de las fichas de reinscripción e inscripción correspondientes, que se permita realizar el pago respectivo de inscripción de ambos menores, que se prohíba terminantemente a la escuela particular, específicamente a la Directora de Primaria y a la dueña y/o Directora General del colegio que intimiden, hostiguen, molesten, acosen, o restrinjan derechos de los menores, por sí o a través de terceros, que se abstengan de limitar el ejercicio de los derechos de ambos menores a su desarrollo integral de las actividades del colegio, es decir que no se les niegue ir al baño, salir a receso, jugar, interactuar sanamente, revisión adecuada e igualitaria de tareas, exámenes, revisión y en general que se prohíba cualquier acto violento por parte del personal directivo, administrativo, docente y de cualquier otra persona que pertenezca o labore para ese colegio particular, así como que se respete el derecho a no ser discriminados, al trato digno, a la educación y al interés superior del menor, entendido como una consideración primordial respecto de los derechos del niño que deben realizar tanto el Estado como los particulares."

**16. 1.9. Acuerdo de separación de autos.** El veinte de marzo de dos mil diecinueve,<sup>3</sup> el Juez Sexto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí (Juicio de amparo \*\*\*\*\*), determinó de oficio separar los autos del juicio constitucional en dos. Por tanto, se continuó el trámite del referido juicio de amparo, únicamente por lo que se refiere a los actos reclamados de la **Directora General y/o propietaria y/o responsable y/o representante legal**; así como de la **Directora**

<sup>3</sup> Al que precedió una prevención a los quejosos de fecha cinco de marzo de dos mil diecinueve.



de **Primaria**, ambas de la institución particular denominada \*\*\*\*\* Asociación Civil.<sup>4</sup>

17. Lo anterior, al considerar que, respecto de las autoridades administrativas,<sup>5</sup> la materia de los actos reclamados sería el dilucidar, en principio, si existen o no las **abstenciones** que les fueron atribuidas y, de ser el caso, la inconstitucionalidad de la **conducta omisiva por parte de tales autoridades responsables** al no intervenir de manera oficial en la situación que imperó entre los justiciables y el centro educativo responsable; por lo que, la eventual concesión del amparo, conllevaría el requerimiento de que las autoridades de mérito actúen conforme a sus facultades, incluso atendiendo a lo solicitado por los quejosos frente a la actuación de los titulares del Colegio responsable.

18. Por otra parte, respecto de los actos reclamados a las "**particulares**", se señaló que el fondo del juicio de amparo consistiría en determinar si son o no inconstitucionales tanto la negativa de particulares pertenecientes a un colegio privado de reinscribir al menor de edad de iniciales \*\*\*\*\*, como de omitir responder la solicitud de inscripción de la menor de iniciales \*\*\*\*\*; así como establecer si ello actualiza la discriminación a que aluden sus padres de familia (quejosos).

19. Así, se concluyó que las omisiones que se atribuyen a las autoridades administrativas, por su naturaleza y objeto litigioso (*determinar cómo deben actuar ante el conocimiento de los hechos expresados por los promoventes*), se encuentran **desvinculadas** de lo que constituiría la materia de análisis de los diversos actos y omisión atribuidos a las directoras del aludido colegio, al grado de que **generarían efectos distintos las resoluciones que eventualmente se emitieran al respecto**.

20. Por lo anterior, se ordenó remitir los autos correspondientes mediante oficio a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el

<sup>4</sup> El diverso juicio de amparo, en contra de las autoridades de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, se continuó bajo el número \*\*\*\*\* del índice del Juez Tercero de Distrito en el Estado de San Luis Potosí.

<sup>5</sup> De la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí.



Estado de San Luis Potosí, para que, por medio del sistema computarizado, se registrara la demanda relativa a las autoridades administrativas de la Secretaría de Educación de la entidad y se turnara al Juzgado de Distrito que correspondiera por razón de turno.<sup>6</sup>

**21. 1.10. Admisión de la demanda (Juicio de Amparo \*\*\*\*\*).** Por cuanto se refiere a la demanda de amparo encauzada en contra de las autoridades del Colegio particular en cuestión, el Juez Sexto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, dictó acuerdo el veinte de marzo de dos mil diecinueve, en el que determinó admitir la demanda, solicitar informe justificado a las autoridades responsables y fijar fecha para la celebración de la audiencia constitucional.<sup>7</sup>

**22. 1.11. Informes justificados.** Las autoridades señaladas como responsables del Colegio particular \*\*\*\*\* rindieron sus respectivos informes justificados; no obstante, tanto la Directora de Primaria, como el representante legal de dicha institución educativa, se limitaron a invocar como causal de improcedencia, la prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con el artículo 5o., fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, al considerar que **la Institución Educativa no puede tener el carácter de autoridad responsable** en el juicio de amparo, puesto que la relación alumno-escuela privada, es un acuerdo de voluntades derivado de un contrato civil de prestación de servicios y no el cumplimiento de un mandato establecido en la ley, aunado a que la relación jurídica que surge entre ellos es de coordinación y no de supra o subordinación.

**23.** Previo a ello, señalaron como **ciertos**, los actos reclamados consistentes en:

<sup>6</sup> De dicho juicio conoció el Juez Tercero de Distrito en el Estado de San Luis Potosí. Exp. \*\*\*\*\*.

<sup>7</sup> En acuerdo de misma fecha dictado en el incidente de suspensión, se determinó negar la medida cautelar solicitada. Posteriormente, se negó la suspensión definitiva respecto de la negativa de reinscripción de los menores y se concedió la suspensión definitiva para el efecto de que el personal de la institución educativa, se abstuviera de impedir el desarrollo educativo de los menores. Esta decisión se revocó por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, al conocer del Incidente en Revisión en Materia Administrativa \*\*\*\*\* , quien concedió la medida para el efecto de: "**otorgar la reinscripción e inscripción a los infantes, se abstengan de realizar en perjuicio de éstos, cualquier acto discriminatorio por parte del personal docente y administrativo.**"



"a) La **negativa de reinscripción** a sexto año de SECCIÓN DE AMPARO JUICIO DE AMPARO 212/2019-I educación primaria del menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* en la institución denominada \*\*\*\*\*, Asociación Civil, sección primaria, correspondiente al ciclo escolar 2019-2020, materializada a través del escrito de fecha \*\*\*\*\*.

"b) La **omisión de pronunciarse respecto de la solicitud de la ficha de inscripción** de la menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* a primer año de primaria, en la institución denominada \*\*\*\*\*, Asociación Civil, sección primaria, correspondiente al ciclo escolar 2019-2020, materializada a través del escrito de \*\*\*\*\*."

**24.** Mientras que **negaron la certeza** de los actos siguientes:

"c) Los **efectos y consecuencias**, tanto de hecho como de derecho que derivan de tales actos reclamados, consistentes en:

c.1) El **trato desigual y discriminatorio** de que han sido objeto los menores de edad citados.

"c.2) La **realización de cualquier acto discriminatorio** en contra de los referidos menores de edad por parte del personal docente y administrativo de la institución particular denominada \*\*\*\*\*, Asociación Civil.

"c.3) La **realización de acciones por parte del personal docente y administrativo** de la institución particular denominada \*\*\*\*\*, Asociación Civil, en contra de los menores de edad en comento, que impidan su pleno desarrollo educativo, como sería impedir la realización y presentación de tareas, ejercicios, exámenes, evaluaciones y entrega de documentación correspondiente al ciclo escolar 2018-2019."

**25.** Lo anterior, sin defender frontalmente la constitucionalidad de los actos reclamados aceptados como ciertos.

**26. 1.12. Sobreseimiento No. 1.** Seguida la secuela procesal, el veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, el Juez Sexto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, dictó determinación en la que **sobreseyó** en el juicio de amparo. Ello, al considerar actualizada de manera manifiesta e indudable la causal de



improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con lo preceptuado en los numerales 1o., fracción I, y 5o., fracción II, todos de la Ley de Amparo.<sup>8</sup>

**27.** Las consideraciones en que descansó el sobreseimiento fueron, en esencia, las siguientes:

**I.** Las notas que distinguen a un acto u omisión de autoridad, para los efectos del juicio de amparo, son las siguientes:

a) La existencia de un ente de hecho o de derecho que establece una relación de supra a subordinación con un particular.

b) Que esa relación surja de la ley, lo que dota de una facultad cuyo ejercicio es irrenunciable al ser pública la fuente de su potestad.

c) Con motivo de esa relación, emita actos unilaterales a través de los cuales, crea, modifica o extingue, por sí o ante situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del particular o los omite.

d) Que no requiera acudir a los órganos judiciales ni precise del consenso de la voluntad del afectado.

<sup>8</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley."

"Artículo 1. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

"I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte."

"Artículo 5. 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.

"Para los efectos de esta Ley, los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esta fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general."



**II. El origen material del acto, es un acuerdo de voluntades** celebrado entre la parte quejosa como solicitante de la prestación del servicio educativo y la institución escolar de que se trata, la cual **se rige por el derecho civil**, en términos de los Artículos 1630, 2436 y 2445 del Código Civil del Estado y ubica a las partes en un plano de igualdad, que genera una relación de coordinación. Esta consideración, la sustentó en las siguientes proposiciones:

a) La institución educativa señalada como responsable, es una **asociación civil con sujeción a las disposiciones relativas contenidas en los artículos 2499 a 2516 del Código Civil del Estado**, cuyo objeto es proporcionar sus servicios educativos, entre otros, y su patrimonio, se conforma con la aportación voluntaria de los asociados; por los ingresos que percibe; los servicios prestados y toda clase de cooperaciones y donativos que reciba para el sostenimiento de sus obras.

b) El reglamento que rige a los entes señalados como responsables, impone **normas de convivencia para padres de familia y alumnado**, como: uso de uniforme, aseo y disciplina.

c) Los promoventes del amparo, expresamente reconocen que las responsables forman parte de una **escuela privada**, lo cual se corrobora con las facturas electrónicas de pago de colegiaturas y constancia de estudios, e **implica se esté en presencia de una relación civil y frente a la prestación de servicios**.

III. Si la asociación civil \*\*\*\*\*; como prestadora particular de servicios educativos, incurriera en una violación a los derechos fundamentales, inclusive por inobservancia de la normativa que rige su actividad –como el negarles la ficha de reinscripción e inscripción para los menores afectados–, **la parte agraviada, estará en aptitud de accionar en la vía correspondiente, a través de la jurisdicción ordinaria o de las autoridades administrativas encargadas de vigilar el adecuado desempeño y funcionamiento de la actividad, pero no intentar el juicio de amparo, dada la relación de coordinación que existe entre ellos**.

IV. El criterio intitulado: "UNIVERSIDADES PRIVADAS. CUANDO REALIZAN ACTOS RELACIONADOS CON LA INSCRIPCIÓN O INGRESO, EVALUACIÓN, PERMANENCIA O DISCIPLINA DE SUS ALUMNOS. NO TIENE EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.",



sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es aplicable a cualquier grado educativo, básico, medio superior y superior, en tanto que lo relevante es que, **al tratarse de una escuela privada, se está ante un acuerdo de voluntades.**

**28. 1.13. Recurso de revisión \*\*\*\*\*.** Inconformes con la resolución anterior, mediante escrito presentado el veinticinco de abril de dos mil diecinueve,<sup>9</sup> los quejosos interpusieron recurso de revisión. De dicho medio de impugnación correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito; el que, por acuerdo de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve,<sup>10</sup> registró el recurso con el número de expediente \*\*\*\*\* y lo admitió a trámite. Por su parte, la autoridad responsable \*\*\*\*\*, Asociación Civil, por conducto de su representante legal, presentó recurso de revisión adhesivo el veintiocho de mayo de dos mil diecinueve,<sup>11</sup> mismo que por auto de veintinueve de mayo siguiente, se ordenó agregar a los autos.

**29.** El Tribunal Colegiado del conocimiento emitió sentencia el **doce de diciembre de dos mil diecinueve**, en la que estimó fundados los agravios propuestos por la parte recurrente principal, e ineficaces los planteados por el recurrente adherente, fallando bajo los puntos resolutive siguientes:

**"PRIMERO.** Se REVOCA la resolución pronunciada por el Juez Sexto de Distrito en el Estado dentro del juicio de amparo indirecto número 212/2019-IV.

**"SEGUNDO.** Se ordena al juez de distrito DEJE SIN EFECTO LA RESOLUCIÓN QUE SOBREESE en el juicio de amparo, en su lugar, señale fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional.

**"TERCERO.** Es INFUNDADO el recurso de revisión adhesivo interpuesto el representante legal de la institución educativa denominada: \*\*\*\*\*, asociación civil."

<sup>9</sup> En la Oficialía de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en San Luis Potosí.

<sup>10</sup> Dictado por su Magistrada Presidenta.

<sup>11</sup> En la Oficialía de Partes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito.



**30.** Para ello, destacan como consideraciones esenciales del referido fallo, las siguientes:

"... es dable concluir que, cuando un particular que presta el servicio de educación básica, dicta, ordena u omite la no inscripción o reinscripción de un niño en la institución que preside, sin causa justificada, ello **incide en el derecho de acceso a la educación de los menores de edad**, desincorporando de su esfera jurídica, el derecho fundamental a la educación inicial tutelada por el artículo 3o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por tanto, **debe considerarse como particular con calidad de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo**, en términos de lo que dispone el segundo párrafo de la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo.

"Al particular, este tribunal coincide con el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito, cuyo epígrafe y texto a continuación se transcriben:

"PARTICULAR CON CALIDAD DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. LO ES EL DIRECTOR DE UNA ESCUELA PRIVADA DE EDUCACIÓN BÁSICA QUE NIEGA LA INSCRIPCIÓN DE UN NIÑO EN ESA INSTITUCIÓN. Cuando un particular presta el servicio público de educación básica, y dicta u ordena la no inscripción de un niño en la institución que dirige, ese acto incide en el derecho de acceso a la educación de los menores de edad, y con ello desincorpora de la esfera jurídica del directo agraviado el derecho fundamental a la educación básica, tutelado por el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por tanto, en ese supuesto el director del colegio privado debe ser considerado como particular con calidad de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, en términos de lo que dispone el segundo párrafo de la fracción II del artículo 5o. de la Ley de Amparo; de ahí que no opere la causa de improcedencia contenida en este último numeral, en relación con el diverso 61, fracción XXIII, del propio ordenamiento.'

"No es óbice a lo anterior, el hecho de que el juez de Distrito haya invocado como fundamento de su determinación, el criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulado: 'UNIVERSIDADES PRIVADAS. CUANDO REALIZAN ACTOS RELACIONADOS CON LA INSCRIPCIÓN O INGRESO, EVALUACIÓN, PERMANENCIA O DISCIPLINA DE SUS ALUMNOS. NO





TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.'

"Lo anterior, en razón de que si bien, la nota característica de ese criterio con el caso que llama la atención, es que **se está en presencia de escuelas privadas**, una de educación primaria y otra superior, la que las diferencia, es que la última, se gobierna por su normativa interna, tal y como se deduce de la sinopsis suscrita con motivo de esa ejecutoria; en tanto que **las primeras, se conducen con base en las normas del derecho público**; esto es, en lo dispuesto en el artículo 3o. constitucional, en la Ley General de Educación y en la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, la cual incluso **prevé, como infracción de quienes prestan servicios educativos –públicos o privados–, la suspensión del servicio educativo sin que medie motivo justificado**, así como en planes y programas de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes, lo cual significa que, en ese, en particular, **no gozan de la autonomía que pudieran tener las escuelas de educación superior**, tal y como lo prevé el artículo 80 de la Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí, reproducido en apartados anteriores.

"En ese tenor, es dable estimar que la relación entre la parte quejosa y la escuela a la que le atribuyen el carácter de responsable, **es de supra a subordinación y no de coordinación**, puesto que ésta, se rige bajo las normas constitucionales y legales aplicables para la educación primaria, lo que dota a los colegios particulares de un poder público que pueden ejercer de manera arbitraria y unilateral, pues se insiste en que, *motu proprio* y sin motivo justificado, pueden suspender el servicio educativo, aspecto que la ley prevé como infracción al sistema educativo, lo cual hace que **ese proceder se ubique dentro del derecho público y no del privado**.

"Tampoco se soslaya que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 327/2017, estimó que el acto consistente en expulsión o baja de un alumno de la escuela primaria, por falta de pago a las colegiaturas correspondientes, no es un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, aspecto que este tribunal no controvierte, pues es claro que **el pago de colegiaturas sí se rige bajo una relación de carácter civil** porque está en función con una desatención al contrato de prestación de servicios; sin embargo, **cuando no existe motivo alguno que dé lugar a no**



**otorgar la reinscripción o inscripción de un alumno, como es el caso, sí debe considerarse como acto de autoridad, pues la ley expresamente la prevé como infracción.**

"Más aún si se toma en consideración que la protección de la infancia, como es el caso, es una **cuestión que no debe estar sujeta a la voluntad de persona alguna, ni siquiera de los o las afectadas**, lo cual implica que cualquier ente, público o privado, debe de actuar con fundamento en el interés superior del niño para protegerlo de cualquier eventualidad de peligro; de no ser así, se corre el gravísimo riesgo de causarle un daño emocional o psíquico.

"Acorde con esta línea argumentativa, es dable considerar que **el derecho a la educación, en tratándose de menores, adquiere inusitada trascendencia y, en su observancia, están incluidas tanto la formación que imparte el estado, como la asignada a los particulares.**

"A este criterio en particular, se considera aplicable el sustentado por la Primera Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo epígrafe y texto son del siguiente tenor: 'SERVICIOS EDUCATIVOS. LA EXIGIBILIDAD DE LOS DEBERES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL MENOR BAJO EL CUIDADO DE UN CENTRO EDUCATIVO APLICA TANTO AL ESTADO, COMO A LOS PARTICULARES.' ..."

**31. 1.13. Requerimientos previos a la sentencia de amparo recurrida.** A partir del fallo anterior, el Juez Sexto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, formuló diversos requerimientos con el fin de conocer si los menores educandos se encontraban inscritos en diverso plantel educativo, lo que permitió constatar que el menor de edad \*\*\*\*\* sí se encontraba inscrito en una diversa escuela privada cursando el sexto grado de primaria; en tanto que, respecto a la menor \*\*\*\*\* no se localizó registro escolar alguno que confirmara su inscripción en diversa escuela.

**32. 1.14. Sentencia recurrida [Sobreseimiento No. 2].** El treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, el Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con sede en Guanajuato, Guanajuato, en auxilio del Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, dictó sentencia en el cuaderno auxiliar \*\*\*\*\* , en el sentido de sobreeser el juicio de amparo \*\*\*\*\* , al



estimar actualizadas la causales de improcedencia previstas en los artículos **61**, fracción **XVI**, en relación con el **77**, fracción **I**; así como **61**, fracción **XXIII** en relación con el **77**, fracción **II**, todos de la Ley de Amparo.<sup>12</sup> En esencia, las consideraciones en que descansó el sobreseimiento fueron las siguientes:

**Causa de improcedencia respecto del acto reclamado consistente en negativa de reinscripción a 6o. sexto año de primaria (acto consumado de modo irreparable).**

"... resulta que esa causa de improcedencia se actualiza en este caso respecto del acto reclamado consistente en negativa de reinscripción a 6o. sexto año de educación primaria del menor de edad de iniciales **\*\*\*\*\***, en la institución educativa denominada **\*\*\*\*\***, Asociación Civil, sección primaria, correspondiente al ciclo escolar 2019-2020, materializada a través del escrito de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.

"Ello es así, debido a que **ya se consumó irreversiblemente** la negativa de reinscripción citada, si se pondera que **ya transcurrió ese ciclo escolar (2019-2020)**, así como que, de autos del presente asunto, concretamente del oficio número UAJ-0017/2021 y su anexo, se observa que **el menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* fue inscrito en diversa institución educativa** en que cursó dicho ciclo escolar.

"Entonces, **está fuera del alcance de los instrumentos jurídicos restituir a la parte quejosa en el goce del derecho fundamental violado**, en tanto que es físicamente imposible reintegrarla de que **\*\*\*\*\*** curse su 6o. sexto año de primaria, ciclo escolar 2019-2020, en **\*\*\*\*\***, Asociación Civil, de que fue privado.

<sup>12</sup> **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"... **XVI.** Contra actos consumados de modo irreparable;

"... **XXIII.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley."

**Artículo 77.** Los efectos de la concesión del amparo serán:

**I.** Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

**II.** Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija."



"Ahora, el hecho de que sea factible reparar los daños y perjuicios que el acto reclamado mencionado pudo ocasionar haga procedente este asunto, porque como se trata de un medio de control constitucional a través del que se protegen derechos fundamentales, **aquella sentencia que se dicte tiene como único propósito reparar la violación, sin que puedan deducirse pretensiones de naturaleza distinta a la de declaración de inconstitucionalidad de un acto**, como podría ser la responsabilidad patrimonial.

"Ello no prejuzga en cuanto a la legalidad de ese acto o la responsabilidad que, en su caso, pueda atribuirse a aquellas autoridades que tuvieron participación en dicho acto, ni limita el derecho que pudiera asistir al particular para demandar, en la vía o vías correspondientes, la reparación del daño que ese acto pudo ocasionarle."

**Causa de improcedencia respecto del acto reclamado consistente en omisión de pronunciarse sobre la solicitud de inscripción a 1o. primero de primaria (imposibilidad jurídica)**

"... resulta que esa causa de improcedencia se actualiza en este caso respecto del acto reclamado consistente en omisión de pronunciarse en relación con la solicitud de inscripción de la menor de edad de iniciales \*\*\*\*\*, a primer año de primaria, en \*\*\*\*\*, Asociación Civil, sección primaria, respecto del ciclo escolar 2019-2020, materializada a través de escrito de seis de febrero de dos mil diecinueve.

"Ello es así, pues **es imposible obligar a las autoridades responsables a respetar el derecho fundamental conculcado** en detrimento de la menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* y a cumplir aquello que aquél exige, en tanto que **ya transcurrió ese ciclo escolar (2019-2020)**.

"Es menester acotar, como se hizo otrora, respecto del diverso acto reclamado, que no se prejuzga en cuanto a la legalidad del acto omisivo que se analiza ni de la responsabilidad que, en su caso, pueda atribuirse a aquellas autoridades que tuvieron participación en dicho acto, ni limita el derecho que pudiera asistir al particular para demandar, en la vía o vías correspondientes, la reparación del daño que ese acto pudo ocasionarle."



**33.** Resulta relevante destacar que, el considerando segundo de dicho fallo, dedicado a la precisión del acto reclamado, consideró con tal carácter, a los siguientes:

"- **Negativa de reinscripción a sexto año de educación primaria** del menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* , en la institución educativa denominada \*\*\*\*\* , Asociación Civil, sección primaria, correspondiente al ciclo escolar 2019-2020, materializada a través del escrito de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.

"- **Omisión de pronunciarse respecto de la solicitud de inscripción** de la menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* , a primer año de primaria, en ese instituto educativo, respecto de igual ciclo escolar 2019-2020, materializada a través de escrito de seis de febrero de dos mil diecinueve.

"- **Efectos y consecuencias** tanto de hecho como de derecho que derivan de los diversos actos reclamados consistentes en trato desigual y discriminatorio de que han sido objeto los menores de edad; práctica de actos discriminatorios en contra de estos últimos por parte del personal docente y administrativo del instituto educativo citado; e, igualmente, realización de acciones por parte de tal personal en contra de esos menores de edad, que impidan su pleno desarrollo educativo respecto del ciclo escolar 2018-2019."

**34.** En el considerando tercero del propio fallo, se estimaron dichos actos como ciertos, a partir de lo advertido de los informes justificados rendidos por las autoridades responsables.

**35. 1.15. Recurso de revisión \*\*\*\*\*** . Inconformes con la resolución anterior, mediante escrito presentado el treinta de junio de dos mil veintiuno,<sup>13</sup> los quejosos interpusieron recurso de revisión, mismo que, por razón de turno, correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, órgano jurisdiccional que, mediante acuerdo de treinta

<sup>13</sup> Sello de presentación en la Oficina Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí.



de agosto de dos mil veintiuno, formó y registró el expediente como amparo en revisión en materia administrativa \*\*\*\*\* Los agravios planteados en el recurso de revisión, esencialmente, fueron los siguientes:

**"Primero.** Causal de improcedencia prevista en la fracción XVI del artículo 61, en relación con la fracción I del artículo 77, ambos de la Ley de Amparo (actos consumados de modo irreparable), respecto del menor \*\*\*\*\*.

"La cita del artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo en esta parte de la sentencia como fundamento para sobreseer resulta técnicamente inexacta porque no se vinculó con la porción normativa que permite sustentar la improcedencia del juicio de amparo derivado de la interrelación con diversos preceptos de la Ley de Amparo.

"No se actualiza la causa de improcedencia porque dicha porción normativa se refiere a la improcedencia del juicio de amparo contra actos consumados de modo irreparable; sin embargo, la irreparabilidad a la que se refiere dicha norma es de tipo material o fáctica y, **en el caso, sí es material y jurídicamente factible reparar las violaciones a derechos humanos aducidas.**

"La citada causa de improcedencia atañe a aquellos actos que fueron ejecutados y no existe ninguna manera de restituir a los gobernados en el goce del derecho vulnerado, ni siquiera con el pago, bajo el concepto de cumplimiento sustituto, pues los bienes jurídicamente tutelados se extinguieron con motivo de dicha ejecución.

**"La irreparabilidad debe ser absoluta y no relativa,** pues de lo contrario no se actualiza ese motivo de improcedencia.

"Si bien a la fecha del dictado de la sentencia impugnada ya había transcurrido el ciclo escolar 2019-2020, lo relevante es que **en el caso sí es material y jurídicamente factible restituir al menor quejoso en sus derechos violados a través de la declaratoria de inconstitucionalidad del acto reclamado que le impidió inscribirse al referido ciclo escolar y, por ende, concederle la protección constitucional a fin de que se le permita inscribirse en el subsecuente ciclo escolar y en el grado correspondiente,** dado que la institución



educativa particular que se señaló como autoridad equiparada o equivalente a autoridad responsable oferta estudios de nivel secundaria.

"Aun cuando no sea materialmente posible reinscribir al menor quejoso a 6o. año de primaria, lo importante es que **la institución ofrece los grados escolares subsecuentes** y, por tanto, ello posibilita que se concreten materialmente los efectos de una sentencia amparatoria restituyendo al menor quejoso en el goce del derecho violado (a la educación, no discriminación e interés superior del menor) **aunque sea en un diverso grado y ciclo escolar al que fue materia de la negativa de inscripción.**

"Por tanto, el mero transcurso del tiempo y la conclusión del referido ciclo escolar no torna, per se, improcedente el juicio de amparo.

"Sin que la circunstancia de que se haya inscrito al menor quejoso en una diversa institución educativa en la que haya cursado el 6o. año de primaria en el ciclo escolar 2019-2020 constituya un impedimento para concretar los efectos de la sentencia de amparo, pues ello obedeció al cumplimiento de la obligación de proporcionar educación básica a nuestro menor hijo, aunque fuera en una diversa institución.

"**Segundo.** Causal de improcedencia prevista en la fracción XXIII del artículo 61, en relación con la fracción II del artículo 77, ambos de la Ley de Amparo (imposibilidad jurídica), respecto del menor \*\*\*\*\*.

"Como se precisó en el anterior agravio, si bien a la fecha en que se dictó la sentencia recurrida ya había transcurrido el ciclo escolar 2019-2020, lo relevante es que en el caso **sí es jurídicamente factible restituir a la menor quejosa en sus derechos violados** (a la educación, a la no discriminación y al interés superior del menor) **a través de la declaratoria de inconstitucionalidad de la omisión reclamada que se tradujo en un impedimento para inscribirla al referido ciclo escolar** y, por ende, concederle la protección constitucional a fin de que se le permita inscribirse en el subsecuente ciclo escolar y en el grado correspondiente, dado que la institución educativa particular que se señaló como autoridad equiparada o equivalente a autoridad responsable oferta estudios de nivel primaria en su totalidad desde 1o. a 6o. año de primaria.



"De ahí que consideramos que aun cuando no sea materialmente posible inscribir a la menor quejosa a 1o. año de primaria, lo importante es que **la institución ofrece los grados escolares subsecuentes** y, por tanto, ello posibilita que se concreten los efectos de una sentencia amparatoria restituyendo a la menor quejosa en el goce del derecho violado (a la educación, no discriminación e interés superior del menor) **aunque sea en un diverso grado y ciclo escolar al que fue materia de la omisión reclamada.**

"Por tanto, el mero transcurso del tiempo y la conclusión del referido ciclo escolar no torna, per se, improcedente el juicio de amparo, pues sí es factible obligar a la institución educativa particular señalada como equiparada o equivalente a autoridad responsable a respetar los derechos de que se trata (a la educación, a la no discriminación y al interés superior del menor) y a cumplir lo que éstos exijan, en términos del artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo.

"De ahí que no se actualizan las causas de improcedencia invocadas por la juez de Distrito en la sentencia recurrida.

"En esa tesitura, siempre se debe favorecer la procedencia del juicio constitucional, pues lo natural es que toda persona pueda promover amparo, por lo que su derecho sólo puede ser impedido, por motivos suficientemente razonables y proporcionados, que estén apoyados en otros principios constitucionales.

"Lo anterior en virtud de que **las normas de procedencia de los medios de defensa deben interpretarse siempre de forma favorable al particular**, para lograr una tutela judicial efectiva que otorgue una decisión de fondo a la pretensión deducida (principio *pro actione*).

"De ahí que el juicio de amparo debe verse 'desde la Constitución' y la mejor ubicación para hacerlo es 'desde' el derecho fundamental de acceso a la justicia constitucional, mediante una lectura *pro actione* de la ley suprema y de la secundaria que lo reglamentan.

"En ese sentido, ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las causas de improcedencia deben probarse plenamente y no inferirse con base en presunciones, pues, se reitera, sólo por excepción puede vedarse el acceso a dicho medio de control constitucional."





### 36. 1.16. Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 352/2021.

Mediante escrito recibido vía electrónica en este Alto Tribunal, la parte quejosa solicitó a los Ministros integrantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de su facultad de atracción respecto del amparo en revisión precisado en el apartado anterior, a partir, esencialmente, de las consideraciones siguientes:

"... [A]l analizarse el caso concreto, ese alto tribunal deberá pronunciarse sobre si una institución educativa privada de nivel básico como lo es \*\*\*\*\* , A.C., puede **negarse a reinscribir e inscribir a alumnos regulares a los grados escolares subsecuentes de educación básica, sin justificar dicha negativa en la normatividad estatal e interna que la rige ni en el acuerdo de voluntades respectivo y si dicha decisión es un acto que potencialmente puede vulnerar derechos humanos**, específicamente el derecho a la educación, a la igualdad y no discriminación y al interés superior de los menores. ..."

**37.** En sesión privada de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, el **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá** decidió hacer suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.

**38.** Así, en acuerdo de catorce de octubre de dos mil veintiuno, la entonces Ministra Presidenta de la Primera Sala de esta Suprema Corte, admitió a trámite dicha solicitud y turnó el asunto a la ponencia del propio Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente. Dicha solicitud se resolvió por esta Primera Sala mediante sentencia dictada el ocho de diciembre de dos mil veintiuno,<sup>14</sup> en el siguiente sentido:

**"PRIMERO.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerce la facultad de atracción para conocer del recurso de revisión \*\*\*\*\* del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Novenno Circuito, interpuesto en contra de la sentencia de treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, dictada en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice

<sup>14</sup> Resuelta por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



del Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, con sede en Guanajuato, Guanajuato.

"**SEGUNDO.** Devuélvanse los autos a la Presidencia de esta Primera Sala para los efectos legales correspondientes."

**39.** Para ello, se consideraron como notas de interés, las siguientes:

"... esta Primera Sala considera que el recurso de revisión \*\*\*\*\* del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, interpuesto en contra de la sentencia de treinta y uno de mayo de dos mil veintiuno, dictada en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Tercera Región, sí reúne el interés y la trascendencia necesarios para su atracción, por las razones o notas de interés que a continuación esta Primera Sala se permite, enunciativamente, señalar.

"Toda vez que una de las causas invocadas por el Juzgado de Distrito para sobreseer el juicio consistió en resolver que la omisión de reinscripción de uno de los menores de edad a la institución educativa privada constituía un acto consumado de modo irreparable para efectos del juicio de amparo, como primera nota de interés, la solución del presente recurso permitirá a esta Primera Sala identificar **cuáles deben ser los efectos restitutorios de una sentencia de amparo cuando el derecho humano vulnerado es el principio de igualdad y no discriminación.**

"Pareciera cierto que la referida omisión se ha consumado en la medida en que, como sostuvo el Juzgado de Distrito, el ciclo escolar concluyó; sin embargo, atendiendo a las características intrínsecas de ese principio, una vulneración sobre el mismo actualiza una **violación cuyos efectos funestos son continuos**, de tal forma que *sólo es posible cesarlos mediante un nuevo acto que haga incuestionable o manifiesta su interrupción total y definitiva*, es decir, uno que garantice que el afectado –verdaderamente– ha dejado de situarse en esa coyuntura discriminatoria.

"Dicho lo cual, esta Primera Sala considera que, de responderse la interrogante que subyace al recurso de mérito, le será jurídicamente asequible solucionar



si la omisión que se reclamó (violatoria del principio de igualdad y no discriminación, entre otros derechos) –en efecto– constituye un acto ‘consumado’ y, además, resolver si –en efecto– los efectos de una sentencia concesoria de amparo no alcanzan o son exiguos para restituir a la parte quejosa-recurrente en el goce y garantía de su derecho a la igualdad y no discriminación.

"Por ende, como segunda nota de interés, partiendo de los razonamientos subyacentes al desarrollo procesal del juicio, el asunto de mérito concederá a esta Primera Sala la oportunidad de **pronunciarse sobre si el juicio de amparo es el único medio de control de regularidad constitucional que –efectivamente– permite garantizar la reparación integral de la esfera fundamental de aquellos particulares que sufren violaciones sobre su derecho a la igualdad y no discriminación en un plano horizontal** (en oposición a uno estrictamente vertical).

"En ese orden de ideas, esta Primera Sala considera que, como tercera nota de interés, la solución del recurso le permitirá pronunciarse sobre la dimensión objetiva o ‘eficacia horizontal’ del principio de igualdad y no discriminación y, por ende, **pronunciarse sobre la proscripción dirigida a los particulares de discriminarse entre sí.**

"Además de **resolver si esa clase de actos son justiciables vía juicio de amparo**; de tal forma que se robustezca la doctrina de este Tribunal Constitucional sobre la *drittwirkung der grundrechte*, y su relación con la procedencia de este medio de control de regularidad constitucional (el juicio de amparo).

"Asimismo, toda vez que el Juzgado de Distrito resolvió sobreseer el juicio de amparo –en cuanto a la omisión de inscribir a una menor de edad en la institución educativa privada– so pretexto de la imposibilidad material de restituirla en el goce y garantía de sus derechos violados, como cuarta nota de interés, el asunto de mérito permitirá que esta Primera Sala se pronuncie sobre si los efectos restitutorios de una sentencia concesoria de amparo hacen jurídica y materialmente posible la reparación de violaciones cometidas sobre el principio de igualdad y no discriminación cuando es cometida por actos entre particulares y, sobre todo, la forma en que –en su caso– deben de reestablecerse las cosas hasta antes de que se hubiere cometido la violación o las violaciones respectivas.



"Máxime cuando la conducta discriminatoria representa, a su vez, una conculcación definitiva a los intereses de menores de edad cuyos derechos, como ha enfáticamente sostenido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, merecen una protección reforzada; en este caso en particular, el derecho humano a la educación.

"Este último derecho que, además, –en relación con el principio de igualdad y no discriminación– debe de cumplir con una especial característica: la de 'accesibilidad', conforme a la cual **las instituciones y los programas de enseñanza del Estado deben ser material y económicamente accesibles, sin discriminación.**

"Característica con fundamento en la cual, incluso, esta Primera Sala encuentra que fueron emitidas por la Secretaría de Educación Pública las '**Normas Específicas de Control Escolar Relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación Básica**'; esto es, con el ánimo de garantizar a los educandos las mismas oportunidades de acceso al Sistema Educativo Nacional del Estado mexicano.

"En resumen, esta Primera Sala considera que **el conocimiento del recurso de mérito le permitirá pronunciarse sobre la justiciabilidad, vía juicio de amparo, de las medidas adoptadas por las instituciones privadas que prestan el servicio público de educación para "seleccionar" a sus educandos;** de tal forma que esa "educación selectiva" que prestan (sobre un derecho cuya garantía corresponde al Estado) no se traduzca en una violación al principio de igualdad y no discriminación, imperioso para el sistema jurídico mexicano.

"Dicho lo cual, se reitera que las razones expuestas en aras de atraer el presente recurso se disponen tan solo de forma enunciativa, no limitativa, bajo el entendido de que potencialmente existieran otras temáticas de interés cuyo pronunciamiento sea relevante para esta Primera Sala. ..."

**40. 1.17. Trámite ante esta Suprema Corte.** Mediante acuerdo de Presidencia de dieciocho de febrero de dos mil veintidós, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el recurso de revisión; para lo cual, registró el asunto con el número **57/2022**; turnó el expediente para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y ordenó enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito.



**41. 1.18. Avocamiento.** El veintisiete de abril de dos mil veintidós, la entonces Ministra Presidenta de la Primera Sala, dictó acuerdo de avocamiento y determinó el envío de los autos al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para los efectos de elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

## II. COMPETENCIA

**42. 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 VIII, penúltimo párrafo,<sup>15</sup> de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; 80 Bis<sup>16</sup> y 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso b), de la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**;<sup>17</sup> y conforme a lo previsto en los puntos Primero y Tercero del **Acuerdo General Número 5/2013** del Pleno de este Alto Tribunal, por tratarse de un amparo en revisión sobre el que se ejerció la facultad de atracción.

## III. OPORTUNIDAD

**43.** Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del juez de distrito fue notificada a la parte quejosa, por medio de lista, el martes

<sup>15</sup> "La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten."

<sup>16</sup> "**Artículo 80 Bis.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación de oficio o a petición fundada del tribunal colegiado que conozca del asunto, de la persona titular de la Fiscalía General de la República, del Ministerio Público de la Federación que sea parte, o de la persona titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la o del titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, podrá atraer cualquiera de los recursos a los que se refiere esta Ley cuando su interés y trascendencia lo ameriten."

<sup>17</sup> Vigente a la fecha de interposición del recurso de revisión, según lo dispone el 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 el siete de junio de dos mil veintiuno.



**quince de junio de dos mil veintiuno**, por lo que dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, el miércoles dieciséis de junio del mismo año.

**44.** Por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la **Ley de Amparo** para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **jueves diecisiete al miércoles treinta de junio de dos mil veintiuno**, descontándose de dicho cómputo los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete del mismo mes y año, por ser inhábiles conforme a los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**45.** Por lo tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí,<sup>18</sup> el **treinta de junio de dos mil veintiuno**, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.

#### IV. LEGITIMACIÓN

**46.** Los recurrentes cuentan con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues les asiste la calidad de parte quejosa en el juicio de amparo indirecto en el juicio de amparo \*\*\*\*\* (cuaderno auxiliar \*\*\*\*\*), respecto del cual se emitió una sentencia que fue adversa a sus intereses.

#### V. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

**47.** Antes de abordar el estudio de los agravios planteados en el recurso de revisión (principal),<sup>19</sup> es importante dejar claro cuáles son los actos reclamados; mismos que conforme a lo precisado en hoja 8 de la demanda de amparo, afectaron no sólo a los estudiantes, sino también a los padres de familia quejosos, quienes implican haber sido discriminados por su profesión.

**48.** Para ello, en principio, se toma como referente la precisión que, al respecto, realizó el juez federal en el segundo considerando de la sentencia recurrida:

<sup>18</sup> Remitido al Tribunal Colegiado del Noveno Circuito en turno el dos de julio de dos mil veintiuno.

<sup>19</sup> **No se presentó revisión adhesiva.**



"De la Directora General y/o propietaria y/o responsable y/o representante legal del instituto educativo denominado \*\*\*\*\* , Asociación Civil, escuela particular \*\*\*\*\* , con clave \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , incorporada a la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado de San Luis Potosí, con números de acuerdo \*\*\*\*\* de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* de \*\*\*\*\* y **Directora de Primaria** de dicho instituto educativo:

"- **Negativa de reinscripción** a sexto año de educación primaria del menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* , en la institución educativa denominada \*\*\*\*\* , Asociación Civil, sección primaria, correspondiente al ciclo escolar **2019-2020**, materializada a través del escrito de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.

"- **Omisión de pronunciarse** respecto de la solicitud de inscripción de la menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* , a primer año de primaria, en ese instituto educativo, respecto de igual ciclo escolar 2019-2020, materializada a través de escrito de seis de febrero de dos mil diecinueve.

"- **Efectos y consecuencias** tanto de hecho como de derecho que derivan de los diversos actos reclamados consistentes en trato desigual y discriminatorio de que han sido objeto los menores de edad; práctica de actos discriminatorios en contra de estos últimos por parte del personal docente y administrativo del instituto educativo citado; e, igualmente, realización de acciones por parte de tal personal en contra de esos menores de edad, que impidan su pleno desarrollo educativo respecto del ciclo escolar 2018-2019."

**49.** Sin embargo, en apreciación de esta Primera Sala, en la sentencia recurrida, **no se realizó una correcta fijación de los actos reclamados**, lo que se deduce del análisis integral de la demanda de amparo, del escrito por el que se desahogó la prevención formulada en el acuerdo inicial<sup>20</sup> y de las demás constancias de autos.

**50.** Lo anterior, atendiendo a que tanto el reclamo planteado respecto de la **negativa de reinscripción (negativa expresa)** del menor \*\*\*\*\* a sexto grado

<sup>20</sup> Dictado el cinco de marzo de dos mil diecinueve por el Juez Sexto de Distrito en el Estado.



de primaria, como de la **falta de respuesta (negativa implícita)** a la inscripción de la menor \*\*\*\*\* , a primer grado de primaria, se formularon en un contexto de reclamo respecto de la **exclusión de los menores educandos y de su familia, de una comunidad escolar de la que deseaban seguir formando parte, continuando los menores hasta su conclusión de sus estudios del tipo básico.**

51. Luego, si bien como actos inmediatos y destacados, se combatieron los vinculados con las negativas expresa e implícita de reinscripción e inscripción, respectivamente; no menos cierto es que lo reclamado en la demanda de amparo, **no estaba acotado a la continuación de estudios exclusivamente en un grado escolar determinado**, sino a la **permanencia de los alumnos –y su familia– en la institución educativa señalada como responsable hasta la conclusión de los estudios del tipo básico de los educandos**. Esto es evidente de las siguientes manifestaciones<sup>21</sup> contenidas en la demanda de amparo:

"- b. Durante el referido ciclo escolar **no tuvimos problema alguno con la referida institución**, de hecho nuestros hijos han tenido un buen desarrollo académico y emocional, incluso a la fecha **han generado un apego afectivo con las maestras, amigos y compañeros**, motivo por el que decidimos reinscribir a nuestros menores hijos en dicho colegio particular para el actual ciclo escolar 2018-2019;"

[Páginas 6 y 7]

"Únicamente se concretaron a manifestar que la Directora de Primaria y la dueña del colegio estaban **evaluando si era factible la permanencia** o no de nuestros hijos en esa institución, ..."

[Página 8]

"Cabe precisar que en el referido escrito hicimos del conocimiento de las autoridades educativas la **práctica sistemática** realizada por el personal directivo de la institución particular **para decidir sobre la permanencia y el derecho**

<sup>21</sup> Entre otras contenidas en el escrito de demanda.





**a reinscripción de los alumnos al siguiente ciclo escolar**, en la que no se toman en consideración parámetros objetivos como el compartimiento, las calificaciones o el rendimiento escolar de cada niño y que, finalmente, tiene como objetivo la exclusión de alumnos, a quienes se les niega la ficha de inscripción, bajo el argumento de que se reservan el derecho de ingreso a su colegio ..."

[Página 10]

"Es preciso señalar que a la fecha un buen desarrollo académico en el colegio y como ya se ha explicado en líneas anteriores, ambos niños tienen un **arraigo afectivo con sus compañeros, amigos y maestras**. Este arraigo les genera motivación y la alegría de acudir diariamente a la escuela incluso debido a que **en el siguiente ciclo escolar \*\*\*\*\* estará en sexto año de primaria y \*\*\*\*\* en primer año de primaria, ambos niños ya se visualizan juntos en la misma escuela**, lo que les genera alegría y una seguridad emocional derivada de su creencia en que **permanecerán en el mismo entorno el siguiente año.**"

[Página 11]

"Además, ambos niños son conscientes de su buena conducta y de que **nunca han generado algún incidente que produzca un cambio de escuela ...**"

[Página 11]

"Por otra parte, la Ley General de Educación establece en su artículo 2o., que todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso y **permanencia** en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables."

[Página 41]

"Sin embargo, con independencia de la falta o insuficiente motivación de la respuesta (lo cual no se controvierte), lo relevante es que si los menores quejosos acudieron, por nuestro conducto, en nuestra calidad de sus progenitores, ante la institución particular de educación básica, solicitando su reinscripción e



inscripción a efecto de **continuar con su instrucción básica**, que es un derecho fundamental constitucionalmente e internacionalmente reconocido, y les fue impedido el acceso sin ninguna base objetiva, esa decisión deviene ilegal, y por tanto, debe prevalecer el interés superior de los menores para hacer efectivo su legítimo derecho de acceso y **permanencia** a la educación básica, sin discriminación alguna."

[Página 50]

**52.** Similares expresiones se contienen en el escrito por el que se desahogó la prevención formulada en el acuerdo inicial que recayó al escrito de demanda:

"Cabe precisar que en el referido escrito presentado el 25 de febrero de 2019, también hicimos del conocimiento de las autoridades educativas la **práctica sistemática realizada por el personal directivo de decidir sobre la permanencia y el derecho a reinscripción** de los alumnos ..."

[Página 2]

"Al tener conocimiento de actos discriminatorios (como en el caso lo constituyen el **impedir el acceso o la permanencia** a la educación privada en un centro educativo ..."

[Página 6]

**53.** Fortalece la conclusión anterior, el hecho de que, en la demanda de amparo, se reclamaron también los **efectos y consecuencias** de orden fáctico y jurídico de las negativas de reinscripción e inscripción;<sup>22</sup> y no sólo los efectos expresamente referidos en la demanda, sino cualquier otro, lo que si bien podría resultar abstracto e incluir actos futuros e inciertos, no podría extenderse así a la exclusión referida, en tanto que **la consecuencia directa, inmediata y objetiva de la falta de inscripción y reinscripción de los educandos en un grado escolar determinado, lo es precisamente la privación de su permanencia en**

<sup>22</sup> Negativa implícita como se advierte a foja 3 del escrito por el que se desahogó la prevención que recayó al escrito inicial de demanda.



**el centro escolar** en el que venían desarrollando sus estudios del tipo básico; así como la propia exclusión de la familia de esa comunidad educativa.

54. Esto, máxime que del **Sistema de Información y Gestión Educativa**<sup>23</sup> regulado por los artículos 113, fracción IX y 141 de la Ley General de Educación; operado por la Secretaría de Educación Pública, se advierte que el centro escolar señalado como responsable, se encuentra autorizado por la autoridad educativa del Estado de San Luis Potosí, para prestar servicios educativos de los **niveles preescolar, primaria y secundaria**, con números de acuerdo de autorización \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*; lo que puede también confirmarse del portal en Internet de la referida escuela;<sup>24</sup> del **Reglamento** del Colegio que se acompañó a los respectivos informes justificados;<sup>25</sup> y, sobre todo, de constancias que obran en el diverso **juicio de amparo** \*\*\*\*\* , del índice del Juez Tercero de Distrito en el Estado de San Luis,<sup>26</sup> evidencias que, en conjunto, confirman que la institución educativa \*\*\*\*\* , opera como un centro escolar que presta los referidos niveles educativos del tipo básico, cuestión que corrobora la existencia de una **comunidad educativa de educandos, docentes, padres de familia y autoridades escolares en torno a los referidos servicios**.

55. En consecuencia, debe considerarse que, dentro de los efectos y consecuencias reclamados por la parte quejosa, también se encuentra el acto siguiente:

• **Privación de la permanencia de los menores** \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en la institución educativa denominada \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\* , con el fin de seguir formando parte de dicha comunidad educativa en el ciclo escolar 2019-2020 y en ciclos posteriores, hasta la conclusión de su educación básica, con la consecuente **exclusión de la familia** de esa comunidad escolar.

<sup>23</sup> SEP | SIGED: <https://www.siged.sep.gob.mx/SIGED/escuelas.html>

<sup>24</sup> \*\*\*\*\* Educación de calidad | San Luis Potosí: <http://www.micolegio.edu.mx/>

<sup>25</sup> Fojas 184 a 196 de los autos del juicio de amparo.

<sup>26</sup> Disponibles en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE). Se estima aplicable por analogía, la tesis con registro digital: 2017123, 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)." [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 55, Tomo I, Junio de 2018, Pág. 10. P./J. 16/2018 (10a.).



**56.** La descubierta imprecisión en cuanto a los actos reclamados **no da lugar a que se revoque la sentencia combatida y se ordene la reposición del procedimiento** en términos de lo establecido por el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, toda vez que la falta de precisión de los actos reclamados no constituye una violación procesal porque no se refiere a la infracción de alguna regla que norme la secuela del procedimiento, ni alguna omisión que deje sin defensa al recurrente o pueda influir en la resolución que deba dictarse en definitiva, entrañando sólo una violación de las que en la doctrina se conocen como "**in-judicando**" que son las cometidas al fallar un juicio, que por lo mismo son susceptibles de reparación por la autoridad revisora, sin que sea necesario el reenvío en el recurso de revisión.

**57.** Lo anterior es así, porque ya sea que las partes lo aleguen o no, cuando el tribunal revisor en juicio de amparo advierta que en la sentencia recurrida existe una incongruencia, omisión o estudio indebido en torno a los actos reclamados, tales aspectos deben ser corregidos oficiosamente.

**58.** Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 3/95, de rubro: "ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN O EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR."<sup>27</sup> Para ello, debe considerarse que el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, establece que las sentencias en el juicio de garantías deberán contener una fijación clara y precisa de los actos reclamados, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlos o no por demostrados. Asimismo, en la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal, se ha sentado el criterio consistente en que, con el objeto de lograr una determinación clara y precisa del acto reclamado, debe acudirse a la lectura íntegra del escrito de demanda, así como que, en la determinación de los actos reclamados no deben atenderse los calificativos que en su enunciación se hagan sobre de su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

**59.** Así, cuando en el juicio de amparo los juzgadores tengan que precisar el acto reclamado, debe estimarse, por la necesidad de que su determinación

<sup>27</sup> Registro: 205393. Localización: [J]; Octava Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 86-2, Febrero de 1995, Pág. 10. P./J. 3/95.



sea nítida, que estarán facultados para interpretar el sentido de la demanda y su ampliación a fin de que la resolución que corresponda recaiga sobre el exacto reclamo del gobernado, y en correspondencia con su intención real.

**60.** Por tales motivos, para la determinación del acto reclamado en una sentencia, **no es suficiente con atender al contenido material del capítulo relativo de la demanda**, pues habrá ocasiones en las cuales los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial del juicio constitucional con el objeto de que los actos sean fijados en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, máxime cuando este aspecto sólo puede ser desprendido congruentemente de la totalidad de los datos contenidos en el mencionado escrito y, de ser el caso, de su ampliación, y correlativamente deben ser descartadas las precisiones que generen oscuridad o confusión.

**61.** Por todo ello, resulta inconcuso que el juzgador de amparo, al establecer los actos reclamados, **deberá 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 en la sentencia entre lo pretendido y lo resuelto. Resulta aplicable la tesis P. VI/2004, de rubro: "ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO."<sup>28</sup>

**62.** Una vez subsanada la precisión de los actos reclamados, se procede enseguida a revisar, en consecuencia, la determinación que, sobre la certeza de los mismos se efectuó en la sentencia recurrida, para lo cual, se harán también las correcciones que, en su caso, resulten procedentes.

## VI. EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS

**63.** En cuanto a la existencia de los actos reclamados, debe tomarse en cuenta que el Titular del Juzgado Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la

<sup>28</sup> Número de Registro: 181810. "ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.". Localización: [TA]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, Abril de 2004, Pág. 255. P. VI/2004.



Tercera Región, con residencia en Guanajuato, Guanajuato, consideró que los actos eran **CIERTOS**. Lo anterior, de conformidad a lo que advirtió de los informes con justificación agregados a fojas 112 a 117 y 132 a 136 de los autos del respectivo juicio de amparo.

64. No obstante, conviene precisar que, en sus respectivos informes justificados, las dos autoridades del Colegio señaladas como responsables, expresaron que eran **ciertos** los actos reclamados identificados como **a) y b)**, mientras que **no eran ciertos** los actos indicados en los incisos **c), c.1., c.2 y c.3.**<sup>29</sup>

65. Así, es posible advertir que el Colegio, por conducto de sus autoridades, sólo aceptó como ciertos, los actos reclamados consistentes en la **negativa de reinscripción** de un menor y en la **omisión de pronunciarse sobre la inscripción de la diversa menor**, cuestión esta última que los quejosos dejaron claro en su demanda y escrito de aclaración, estaba referida a la **negativa implícita de inscripción.**

66. Con ello, se aceptó la autenticidad del escrito de fecha veintiuno de febrero de dos mil diecinueve, por el que el Colegio **se reservó el derecho de admisión** con respecto al menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* e implícitamente negó la inscripción de la diversa menor de iniciales \*\*\*\*\* de quien nada se dijo, a pesar de que, en el escrito que motivó dicha respuesta, los padres de familia se refirieron a sus dos hijos.

67. Ahora bien, con respecto a la no aceptación como ciertos de los actos identificados en la demanda como **c), c.1), c.2) y c.3)**; referidos en el **inciso c)**

<sup>29</sup> "c) Los efectos y consecuencias, tanto de hecho como de derecho que derivan de tales actos reclamados, consistentes en:

"c.1) El trato desigual y discriminatorio de que han sido objeto los menores de edad citados.

"c.2) La realización de cualquier acto discriminatorio en contra de los referidos menores de edad por parte del personal docente y administrativo de la institución particular denominada \*\*\*\*\*,"  
"Asociación Civil.

"c.3) La realización de acciones por parte del personal docente y administrativo de la institución particular denominada \*\*\*\*\*," Asociación Civil, en contra de los menores de edad en comento, que impidan su pleno desarrollo educativo, como sería impedir la realización y presentación de tareas, ejercicios, exámenes, evaluaciones y entrega de documentación correspondiente al ciclo escolar 2018-2019."



como **efectos y consecuencias, tanto de hecho como de derecho, que derivan de los actos reclamados**, debe decirse que el acto **c.1)**, descrito como la "realización de cualquier acto discriminatorio en contra de nuestros menores hijos por parte del personal docente y administrativo de la institución particular denominada \*\*\*\*\*; A.C.", implica **actos de realización futura e incierta**, además de que, en su caso, corresponde más bien al "calificativo" de los actos a) y b) como "discriminatorios", por lo que ello constituye más bien un concepto de violación y no propiamente un acto reclamado.

**68.** Por cuanto toca al acto **c.2)**, referido a la "realización de **cualquier acto discriminatorio** en contra de los referidos menores de edad por parte del personal docente y administrativo de la institución particular", las autoridades responsables negaron su certeza y la parte quejosa no demostró lo contrario, amén de que, en la demanda de amparo, tampoco se precisó sobre este punto un acto concreto de discriminación; por lo que, en todo caso, se trataría de **actos de realización futura e incierta** cuya existencia no quedó demostrada durante el juicio de garantías, cuestión que será retomada en posterior considerando referido a la procedencia del juicio.

**69.** Lo anterior, aplica por igual al acto **c.3)**, descrito como "la realización de **acciones** por parte del personal docente y administrativo de la institución particular denominada \*\*\*\*\*; Asociación Civil, en contra de los menores de edad en comento, que impidan su pleno desarrollo educativo, como sería impedir la realización y presentación de tareas, ejercicios, exámenes, evaluaciones y entrega de documentación correspondiente al ciclo escolar 2018-2019"; esto, en tanto dichos actos fueron negados por las autoridades responsables y no se desvirtuó dicha negativa por la parte quejosa, ni menos existe evidencia de que se hubiere realizado por parte de la escuela algún acto que impidiera a los educandos concluir el referido ciclo escolar (2018-2019).

**70.** Por último, en lo que toca al acto identificado en el considerado anterior, referido a la **privación de la permanencia de los menores \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en el centro escolar**, existe certeza del mismo, toda vez que las negativas de inscripción y reinscripción reconocidas por el Colegio, confirman que **no se permitió a los menores educandos –ni a su familia– continuar formando parte de la comunidad escolar existente en torno a la referida escuela**, a fin de seguir cursando en ella; y, en su caso, concluir, su educación básica.



71. A partir de lo anterior, de oficio, **este Alto Tribunal subsana la determinación de certeza de los actos reclamados** considerada en la resolución recurrida; en tanto que, por un lado, el juzgador pasó por alto que en los informes justificados, las autoridades sólo aceptaron como ciertos algunos actos, más no la totalidad de los reclamados; además de que, en el considerando anterior, se determinó también la existencia de un reclamo adicional que no fue debidamente precisado como parte de la litis en la sentencia recurrida. A partir de ello, deben considerarse únicamente como actos reclamados, respecto de los cuales existe certeza de su existencia, los siguientes:

- **ACTO A. Negativa de reinscripción a sexto año de educación primaria del menor de edad de iniciales \*\*\*\*\*, en la institución educativa denominada \*\*\*\*\* , Asociación Civil, sección primaria, correspondiente al ciclo escolar 2019-2020, materializada a través del escrito de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.**

- **ACTO B. Omisión de la institución educativa denominada \*\*\*\*\* , Asociación Civil, de pronunciarse respecto de la solicitud de inscripción de la menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* , a primer año de primaria, en ese instituto educativo, respecto de igual ciclo escolar 2019-2020, materializada a través de escrito de seis de febrero de dos mil diecinueve, con la implicación de una negativa implícita de inscripción.**

- **ACTO C. Privación de la permanencia de los menores \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en la institución educativa denominada \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\* , con el fin de seguir formando parte de dicha comunidad educativa en el ciclo escolar 2019-2020 y en ciclos posteriores, hasta la conclusión de su educación básica, con la consecuente exclusión de la familia de esa comunidad escolar.**

## VII. SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE

72. De conformidad a lo establecido por el artículo 107, fracción II, quinto párrafo de la Constitución Federal, en el juicio de amparo deberá suplirse la deficiencia de los conceptos de violación o agravios de acuerdo con lo que disponga la ley reglamentaria. Así, la Ley de Amparo, establece en su artículo 79, fracción II, que la autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir





la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en favor de los **menores** o incapaces, o en aquellos casos en que se afecte el orden y desarrollo de la familia.

**73.** Ahora bien, en el caso, es evidente que el amparo fue promovido por **dos menores de edad**, a partir de la representación de sus padres –también quejosos–. En consecuencia, **en el estudio del presente asunto, esta Primera Sala buscará proteger en toda su amplitud los intereses de los menores quejosos**, aplicando en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, para con ello, procurar el logro de su bienestar.<sup>30</sup>

## VIII. PROCEDENCIA DEL JUICIO

**74. 8.1. AGRAVIOS CONTRA EL SOBRESEIMIENTO.** Una vez precisados los actos reclamados, esta Primera Sala, conforme al artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, procede en primer término al análisis de los agravios hechos valer por la parte quejosa en contra del sobreseimiento.

**75.** Al respecto, la parte quejosa argumenta, esencialmente que, en el caso, **sí es material y jurídicamente factible reparar las violaciones a derechos humanos aducidas**; en tanto que, aun cuando no sea materialmente posible reinscribir al menor \*\*\*\*\* a sexto año de primaria, lo importante es que **la institución ofrece los grados escolares subsecuentes**; y, por tanto, ello posibilita que se concreten materialmente los efectos de una sentencia amparatoria.

**76.** Lo anterior, alega la parte quejosa, restituyendo al menor quejoso en el goce del derecho violado (a la educación, no discriminación e interés superior del menor), **aunque sea en un diverso grado y ciclo escolar** al que fue materia de la negativa de inscripción.

<sup>30</sup> Es aplicable el siguiente criterio: Registro digital: 175053. "MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE." [J]; Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, Mayo de 2006, Pág. 167. 1a./J. 191/2005.



77. Para ello, la parte quejosa afirma que la irreparabilidad a que se refiere el **artículo 61, fracción XVI de la Ley de Amparo**, es de tipo material o fáctica; por lo que, en el caso, sí es material y jurídicamente factible reparar las violaciones a derechos humanos aducidas. Para la parte quejosa, la citada causa de improcedencia atañe a aquellos actos que fueron ejecutados y *cuando no existe ninguna manera de restituir a los gobernados en el goce del derecho vulnerado, ni siguiera con el pago, bajo el concepto de cumplimiento sustituto*, pues los bienes jurídicamente tutelados se extinguieron con motivo de dicha ejecución, esto es, **la irreparabilidad debe ser absoluta y no relativa**. En suma, para la parte quejosa el mero transcurso del tiempo y la conclusión del ciclo escolar 2019-2020 no torna, per se, improcedente el juicio de amparo.

78. Similares consideraciones se vierten con respecto a la inscripción de la menor \*\*\*\*\* al primer grado de primaria, en el entendido de que podría ser inscrita a grados escolares subsecuentes.

79. Pues bien, analizados los agravios en cuestión y suplidos en su deficiencia, esta Primera Sala considera que los mismos son esencialmente **FUNDADOS**. En efecto, si bien podría pensarse que los actos identificados en este fallo como **A**<sup>31</sup> y **B**,<sup>32</sup> vistos de forma aislada y estricta, se encuentran **consumados**, en tanto que **el ciclo escolar 2019-2020 ha concluido** y sería materialmente imposible reintegrar a los menores quejosos en ese ciclo escolar, lo cierto es que **dichos actos, mantienen a la fecha sus efectos o consecuencias**; y, además, sí resultan **reparables**, lo que por mayoría de razón aplica al acto **C**.

80. De inicio, debe recordarse que la causal de improcedencia prevista en el **artículo 61, fracción XVI**,<sup>33</sup> de la Ley de Amparo, impone dos condiciones

<sup>31</sup> **ACTO A.** Negativa de reinscripción a sexto año de educación primaria del menor de edad de iniciales \*\*\*\*\*, en la institución educativa denominada \*\*\*\*\*, Asociación Civil, sección primaria, correspondiente al ciclo escolar 2019-2020, materializada a través del escrito de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.

<sup>32</sup> **ACTO B.** Omisión de la inscripción de la menor de edad de iniciales \*\*\*\*\*, a primer año de primaria, en ese instituto educativo, respecto de igual ciclo escolar 2019-2020, materializada a través de escrito de seis de febrero de dos mil diecinueve, con la implicación de una negativa implícita de inscripción.

<sup>33</sup> **Ley de Amparo:**

"Art. 61. ...

"XVI. Contra actos consumados de modo irreparable."



para su actualización; por lo que **no basta que determinado acto se encuentre consumado**; sino que, además, resulta indispensable que también se trate de un **acto irreparable**.<sup>34</sup>

**81.** Al respecto, la doctrina de este Alto Tribunal ha sido consistente en precisar que **un acto se considera consumado, únicamente cuando la totalidad de sus efectos o consecuencias se hayan agotado**,<sup>35</sup> condición que en el presente caso no puede considerarse actualizada, en tanto que **los efectos y consecuencias de la negativa de inscripción y reinscripción a primero y sexto de primaria, respectivamente, en el ciclo escolar 2019-2020, aún persiste**, en el alcance de que **se privó a los educandos de continuar formando parte de la comunidad educativa en la que cursaban sus estudios básicos, afectándose su permanencia en la escuela no sólo en el referido ciclo escolar, sino también en los ulteriores ciclos escolares necesarios para concluir su educación básica (Acto "C")**:

Ciclo escolar	*****	*****
2019-2020	1o. de Primaria	6o. de Primaria
2020-2021	2o. de Primaria	1o. de Secundaria
2021-2022	3o. de Primaria	2o. de Secundaria
2022-2023	4o. de Primaria	3o. de Secundaria
2023-2024	5o. de Primaria	
2024-2025	6o. de Primaria	
2025-2026	1o. de Secundaria	
2026-2027	2o. de Secundaria	
2027-2028	3o. de Secundaria	

<sup>34</sup> Registro digital: 280049. "ACTOS CONSUMADOS." [TA]; Quinta Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXII, Pág. 195.

<sup>35</sup> Registro digital: 345308. "ACTOS CONSUMADOS." [TA]; Quinta Época, Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCVIII, Pág. 735; Registro digital: 348155. "ACTOS CONSUMADOS." [TA]; Quinta Época, Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXVII, Pág. 70. Registro digital: 348299. "ACTOS CONSUMADOS." [TA]; Quinta Época, Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXXVII, Pág. 1684.



82. A partir de lo anterior, la sentencia recurrida parte de la premisa errónea de que los referidos actos "A" y "B" habían producido todos sus efectos.

83. Esto, porque **si bien el ciclo escolar 2019-2020 había concluido a la fecha en que se dictó la sentencia recurrida,**<sup>36</sup> las negativas de inscripción y reinscripción cuestionadas mantendrían efectos y consecuencias objetivas, **cuando menos hasta el momento en que los educandos concluyan su educación básica,** dado que el Colegio y la comunidad educativa integrada con respecto al mismo, **comprende los tres niveles que conforman dicho tipo educativo (preescolar, primaria y secundaria);**<sup>37</sup> de ahí que la exclusión del Colegio reclamada mantiene al momento vigencia.

84. Fortalece la conclusión anterior, el hecho de que además de reclamar los actos identificados como "A" y "B", la parte quejosa fue clara al precisar en su demanda de amparo, también como actos reclamados, sus **efectos y consecuencias;** y, si bien no se demostró la certeza de los actos **c.1, c.2 y c.3,** este Alto Tribunal ha subsanado las deficiencias detectadas en el fallo recurrido, para también tener como reclamado el acto "C", precisamente referido a la **exclusión de los menores educandos y de su familia, de la comunidad escolar conformada con respecto a la institución educativa señalada como responsable.** Esto, al ser evidente que los quejosos no limitaron su reclamo a la negativa de inscripción o reinscripción a un grado escolar determinado durante un ciclo escolar en concreto (2019-2020), sino también al impacto de dichas determinaciones en la vida escolar de los menores educandos y en la propia familia **–negativa de permanencia–.**

85. No pasa desapercibido que en escrito de fecha **veintiuno de febrero de dos mil veinte,** que obra en el cuaderno incidental, el Colegio afirmó que la menor \*\*\*\*\* había quedado inscrita a primer grado de primaria; sin embargo, **dicha determinación se dejó sin efectos** por el propio Colegio en escrito de fecha veinticinco de febrero siguiente, en acatamiento a lo ordenado por el Juez

<sup>36</sup> 31 de mayo de 2021.

<sup>37</sup> Artículo 37 de la **Ley General de Educación** vigente hasta el 13 de julio de 1993; y artículo 37 de la **Ley General de Educación** vigente que incluye ahora también a la educación inicial.



Sexto de Distrito en el Estado de San Luis Potosí en proveído de fecha veinticuatro de febrero de dos mil veinte.

86. De igual forma, no pasa desapercibido que en el diverso **juicio de amparo \*\*\*\*\***, del índice del Juez Tercero de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, se dictó sentencia en la que **se concedió el amparo y protección de la justicia federal** a similares quejosos, con respecto a los actos reclamados a diversas autoridades educativas oficiales de la Secretaría de Educación local; no obstante, esencialmente, dicha concesión se dictó para el efecto de que las citadas autoridades procedieran:

"... de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a emitir de inmediato las **medidas de investigación y precautorias necesarias para evitar actos de discriminación y de haberse actualizado, la reparación de la violación a los derechos humanos** respecto de los menores agraviados, con motivo de la negativa de reinscripción a sexto de primaria e inscripción a primero de primaria, respectivamente, correspondiente al ciclo escolar 2019-2020, por parte de la institución denominada \*\*\*\*\* , Asociación Civil, atendiendo en todo momento al interés superior de los menores, y considerando la circunstancia de que la obstrucción a la educación atenta contra el desarrollo óptimo de las condiciones de vida elementales de todo ciudadano, o en caso de que consideren improcedente llevar a cabo la actuación solicitada por los quejosos, emitan la determinación conducente de manera fundada y motivada, respetando el interés superior de los menores."

87. No obstante, **dicho fallo no se pronunció propiamente sobre el acto discriminatorio aquí reclamado, sino sobre la intervención de las autoridades educativas ante la denuncia del mismo**; de ahí que, en estricto sentido, **no existe un fallo de garantías que confirme o descarte la existencia del acto discriminatorio, ni menos aun uno que, en su caso, se haya pronunciado sobre el actuar del Colegio al haber privado a los menores de edad del derecho a continuar en el mismo sus estudios del tipo básico. Así, la materia de dicho juicio de amparo no derivó en un pronunciamiento frontal sobre las cualidades del acto denunciado como discriminatorio o privativo del**



**derecho a la educación, sino sólo sobre las supuestas omisiones reclamadas a las autoridades educativas del Estado de San Luis Potosí.**

88. Además, de las distintas constancias relativas al cumplimiento del referido fallo, se advierte que **el Colegio siguió insistiendo ante las autoridades educativas en que no había cometido acto discriminatorio o privativo alguno al estar supeditada la relación con los educandos y padres de familia al contrato de prestación de servicios suscrito**; e incluso, el Supervisor de la Zona Escolar 081, afirmó lo siguiente en oficio de fecha **veintiuno de octubre de dos mil diecinueve** –defendiendo la reserva del derecho de admisión–:

"... Ante lo narrado, resulta evidente que **de ninguna manera nos encontramos ante hechos discriminatorios**, puesto que, la Institución Educativa \*\*\*\*\* **es una entidad de derecho privado**, la cual **se rige por los estatutos y reglamentación interna que la conforman**. Su función es la de brindar servicios educativos a aquellos particulares que así lo requieran, creándose con ello una **relación institución-alumno supeditada al contrato que celebran ambas partes** y que al ser relaciones entre particulares la voluntad de ambas partes es esencial y elemento fundamental para la celebración del mismo. La contratación del servicio, como ocurre en el asunto que se atiende, comprende la sujeción a la reglamentación que rige a la Institución Educativa.

"Aunado a que **la Institución Educativa \*\*\*\*\***, **ha manifestado que se reserva el derecho de reinscripción, acorde al contrato de prestación de servicios educativos**, de los menores de apellidos \*\*\*\*\* al ciclo escolar 2019-2020, renovación que inicia con el otorgamiento de la documentación para la reinscripción, **al apreciar que sus intereses, ideología y formas de trabajo no son compatibles con las de los solicitantes**, como ha quedado evidenciado en los hechos relatados y, siendo que tal determinación se circunscribe al ámbito de las relaciones contractuales entre particulares, institución-alumno, jurídicamente gozan de una autonomía contractual que sólo está supeditada a la voluntad de las partes para ser realizada, por ello, ante la manifestación de la voluntad por parte de la Institución: que se reserva el derecho de reinscripción, los servicios educativos a las personas referidas, en nada contravienen a las disposiciones normativas aplicables a la materia. Cabe destacar que si bien las Instituciones Educativas Privadas como lo es \*\*\*\*\* , deben contar para



su funcionamiento con la autorización respectiva por parte de la Secretaría de Educación del Gobierno del Estado, el objetivo y fin que esta autorización persigue es el de tener validez oficial frente al Estado, sin invadir esferas jurídicas que escapen del Derecho Público, al estar de por medio relaciones contractuales entre particulares, en el marco de su reglamentación.

"Por lo tanto, la referida comunicación de la Institución Educativa **\*\*\*\*\***, respecto al ciclo escolar 2019-2020, de los menores de apellidos **\*\*\*\*\***, **se encuentra supeditada a la reglamentación, así como a la voluntad manifiesta de la Institución para prestar el servicio a quienes considere cumplen con los requisitos, formas de trabajo y objetivos que la Institución persigue, mismos que advierte no son compatibles con los criterios de los solicitantes a la inscripción al ciclo escolar 2019-2020 antes mencionados. Razón ésta suficiente para la indicada reserva del derecho de reinscripción, que puede impedir un nuevo contrato de la prestación del servicio, como la expresión de uno de sus elementos de validez y existencia: La autonomía de la voluntad. Sin que dichos actos constituyan actos discriminatorios, al no ser emitidos de manera arbitraria, ya que obedecen a un objeto y fin en específico siendo éste la impartición de educación a los alumnos que forman parte del plantel. ..."**

**89.** Tampoco pasa desapercibido que, en el referido juicio, el Jefe del Departamento de lo Contencioso Administrativo, en oficio de fecha **diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve**, ordenó al Colegio, inscribir a los menores quejosos, en los términos siguientes:

"Para dar cumplimiento con el auto de fecha 11 de noviembre de 2019, notificado el 13 del mismo mes y año, dentro del cual se requiere el cabal cumplimiento de la ejecutoria de amparo, a las autoridades responsables, por lo que, con la finalidad de dar cumplimiento a lo solicitado, remito a Usted Copia Certificada del oficio **\*\*\*\*\***, signado por la **Profr. \*\*\*\*\***, **Jefa del Departamento de Registro y Certificación de la Secretaría de Educación de Gobierno del Estado**, mismo por el cual **se requiere en un término no mayor a 48 hrs**, se inscriba a los menores de identidad reservada, hijos de los **C. \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\***, **a los grados de 6o. y 1o. de Educación Primaria**, a fin de respetar, proteger y garantizarles su acceso a la educación, lo que deberá de hacer del



conocimiento de esta Autoridad Educativa Estatal en un término no mayor a 24 horas posteriores a la inscripción. ..."

90. Similares requerimientos se formularon por otras autoridades educativas del Estado; y, de hecho, el Colegio, en escrito de veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve, informó lo siguiente:

"Con relación al oficio \*\*\*\*\* , expedido por la **C. Jefa del Departamento de Registro y Certificación de la Secretaría de Gobierno del Estado, Profr. \*\*\*\*\***, de fecha 19 de noviembre de 2019, dirigido al Representante legal de \*\*\*\*\* , dándole la debida atención, dentro del término señalado, me permito hacer de su conocimiento **nuestra aceptación para inscribir a los menores de Identidad reservada, hijos de los C.C. \*\*\*\*\* Y \*\*\*\*\* , a los grados de 6o. y 1o. de educación primaria**, en observancia estricta del sistema normativo y convencional, en salvaguarda del interés superior en la impartición de los servicios de educación, como se expresa en el oficio que se atiende, en sus alcances y efectos precisados. ..."

91. Sin embargo, **no se advierte que el Colegio responsable, hubiese dejado sin efectos el escrito en el que se reservó el derecho de admisión**, ni menos reconocido que cometió un acto discriminatorio o privativo del derecho a la educación de los menores.

92. De hecho, la postura del Colegio fue simplemente la de "**aceptar**" la instrucción de la autoridad educativa para la inscripción de los menores **al ciclo escolar 2019-2020**, lo que después actualizó al "**grado o nivel que corresponda**", más que realizar actos orientados a reconocer y cesar los efectos y consecuencias de los actos de discriminación o privación del derecho a la educación denunciados.

93. Así, en acuerdo dictado el **veinticuatro de noviembre de dos mil veinte**, se tuvo por cumplido el fallo protector en el referido juicio de amparo, para lo cual, se consideró que fue correcto el proceder de las autoridades responsables al cumplir la sentencia de amparo:

"... Evidentemente, **se ordenó la inscripción de los menores** y en caso de que los menores reingresaran al colegio, **se ordenaron acciones en favor**





de los menores de edad, a fin de garantizar su protección frente a posibles represalias, intimidaciones o agresiones, y que se salvaguarden su derecho de acceso al mismo trato y a la igualdad de oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos humanos y libertades fundamentales; asimismo, **la medida que garantice la no repetición del acto, se ordenó instruyendo visitas de verificación en el plantel educativo** con el objeto de garantizar la consecución de medidas orientadas hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación de los menores de edad; por su parte, **se ofreció a los infantes el servicio de atención psicológica**, por parte de personal especializado del área de asistencia terapéutica y psicológica, a través de terapias de apoyo con motivo de las alteraciones de conducta que pudieran presentar derivado de su entorno escolar.

"Estas acciones en sí misma [sic] fueron medidas de satisfacción que contribuyen a reparar la violación de los derechos de los quejosos; por ende, **no resulta posible decretar en esta vía ninguna otra medida como la solicitada**. Sin que ello sea obstáculo para que los quejosos puedan acudir a otros procedimientos. ..."

**94.** En ese acuerdo, el juzgador también señaló que no existía ninguna disposición en la Ley de Amparo que permitiera a los jueces de amparo decretar medidas de satisfacción como **disculpas públicas** a cargo de las autoridades responsables.

**95.** Contra ello, los quejosos promovieron recurso de inconformidad \*\*\*\*\* , mismo que el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, consideró **infundado**, bajo la lógica de que los jueces de control constitucional no pueden decretar garantías de no repetición, similares a las que se encuentran en la doctrina interamericana.

**96.** Sobre todo, debe tenerse presente que el **juicio de amparo \*\*\*\*\***, **versó esencialmente sobre el actuar de las autoridades de la Secretaría de Educación del Estado de San Luis Potosí con respecto a una denuncia concreta, y no directamente sobre el actuar del Colegio**; por lo que, en estricto sentido, no existe un pronunciamiento judicial sobre los actos reclamados a éste,



sino más bien sobre la aproximación que tuvo a los mismos la autoridad educativa local.

97. Por otro lado, no existe evidencia de que los menores ya cursen sus estudios en el referido Colegio, o de que éste, de forma indubitable, hubiera cesado en la conducta discriminatoria que le fue reclamada; la cual, no puede estimarse que dejó de existir con la sola "**aceptación**" de una "**orden**" de la autoridad educativa para inscribir a los educandos, máxime que **el Colegio no comunicó ello de forma directa a los padres de familia**, informando sobre las implicaciones y, en su caso, garantías o condiciones de dicha inscripción.

98. Esto es, **si en efecto ocurrieron los actos de discriminación o privación del derecho a la educación reclamados** en el presente asunto, sus efectos y consecuencias sólo podrían iniciar a cesar a partir, cuando menos, de la emisión por parte del Colegio responsable, de un escrito dirigido a los padres de familia y menores, en el que **dejando sin efectos el emitido con fecha veintiuno de febrero de dos mil diecinueve y la reserva del derecho de admisión**, se formulare un ofrecimiento incondicional a los educandos de un lugar en el grado escolar correspondiente. Luego, **mientras no se nulifique el acto que detonó el comportamiento discriminatorio o privativo del derecho a la educación y se destruyan todos sus efectos de forma total e incondicional**, no puede considerarse que han cesado sus consecuencias.

99. De lo expuesto hasta este momento, es evidente que el Colegio señalado como responsable, **se reservó el derecho de admisión** respecto de un educando y no se pronunció con respecto a la diversa menor; pero, en ambos casos, la consecuencia directa de dicha reserva fue la negativa expresa o implícita de la inscripción o reinscripción de los educandos afectados en la escuela en la que venían cursando su educación básica, así como la exclusión de la familia de esa comunidad escolar **—privación de su permanencia—**.

100. Luego, queda claro que el detonante de dichos resultados, lo fue la **postura del Colegio de no permitir que los educandos continuaran sus estudios en el propio establecimiento**, tan es así que no fue sino hasta que la autoridad educativa lo ordenó, que la escuela decidió "**aceptar**" que los alumnos se inscribieran.



101. Entonces, el examen sobre si dicha postura implicó o no un acto de discriminación o de privación del derecho a la educación, no puede evadirse por el sólo hecho de que la escuela, a partir de un mandamiento de la autoridad educativa, "**aceptó**" inscribir a los educandos en el grado correspondiente.

102. Pensar que la sola "**aceptación**" del Colegio para que los educandos continúen en el mismo sus estudios, implica que los actos reclamados han cesado en sus efectos, **conllevaría incluso un potencial daño mayor para los educandos y revictimizarlos**, pues aún si decidieran regresar a la referida escuela sin que ésta anulara el oficio en que se reservó el derecho de admisión, ello los podría exponer a posibles actos de marginación y reproche de la comunidad educativa, la que podría verles como parte de una familia "problemática" y como educandos que regresan a la escuela sólo por una queja de sus padres; y no porque efectivamente fueron sujetos de discriminación o privación de su derecho a la educación; con el riesgo además, de volver a ser separados de la escuela por motivos similares.

103. A partir de lo anterior, queda suficientemente claro que en el presente asunto, **NO PUEDEN CONSIDERARSE LOS ACTOS RECLAMADOS COMO EFECTIVAMENTE CONSUMADOS**, toda vez que, al momento, **sus consecuencias y efectos persisten**, tanto porque los educandos –y su familia– no han sido reincorporados de forma incondicional y con suficientes garantías al Colegio que indican les discriminó y privó del derecho a la educación, como porque de efectivamente haber existido dichos actos, sus efectos perniciosos no podrían estimarse cesados a partir de la conclusión del ciclo escolar 2019-2020 o de la posterior "**aceptación**" del Colegio a la orden que emitió la autoridad para inscribir a los educandos en el grado correspondiente.

104. Por otro lado, la condición de **IRREPARABILIDAD** prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo, parte de la precondition de que los actos reclamados fueron consumados; por lo que, en principio, **carecería de sentido estudiar dicho requisito si ya se estableció que los efectos y consecuencias de los actos reclamados persisten a la fecha**.

105. No obstante, como consideración adicional que fortalece las conclusiones de este estudio de procedencia, es posible advertir que **aun si se con-**



cediera la consumación de los actos reclamados, los mismos, de cualquier forma, sí podrían ser objeto de reparación.

106. Esto, porque **atendiendo al avance escolar estimado de los educandos afectados, aun estarían en posibilidad de ser readmitidos en el Colegio a fin de cursar los grados escolares correspondientes hasta la conclusión de su educación básica, lo que, a la vez, reincorporaría a la familia a la comunidad educativa de la que fue excluida. Ello, a partir, desde luego, del propio actuar de la escuela para dejar sin efectos el escrito en el que se reservó el derecho de admisión de los educandos.**

107. Es necesario precisar que, si bien lo anterior, fue tratado primordialmente a partir de la alegada violación al **derecho a la igualdad y no discriminación**, lo razonado resulta igualmente aplicable a los cuestionamientos de vulneración al **derecho a la educación**; en tanto que, finalmente, los padres de familia, ante los supuestos actos de discriminación reclamados, se vieron en la necesidad de reubicar a sus menores hijos en un Colegio distinto, situación que al momento persiste y no impediría, si así lo deciden, ante una eventual concesión del amparo, reubicar a sus menores hijos en el Colegio de origen.

108. En cualquier caso, existen elementos suficientes para **REVOCAR** el sobreseimiento en el juicio de amparo decretado en la sentencia recurrida y considerar procedente dicho juicio en contra de los actos identificados en este fallo como "A", "B" y "C".

109. **8.2. NEGATIVA DE ACTOS.** Ahora bien, a partir de lo expuesto y subsanado en los apartados de precisión y certeza de los actos reclamados, debe **SOBRESEERSE** en el juicio de amparo con respecto a los actos identificados en la demanda de amparo como **c.1, c.2 y c.3.**<sup>38</sup>

<sup>38</sup> "c.1) El trato desigual y discriminatorio de que han sido objeto los menores de edad citados.  
"c.2) La realización de cualquier acto discriminatorio en contra de los referidos menores de edad por parte del personal docente y administrativo de la institución particular denominada \*\*\*\*\* , Asociación Civil.  
"c.3) La realización de acciones por parte del personal docente y administrativo de la institución particular denominada \*\*\*\*\* , Asociación Civil, en contra de los menores de edad en comento, que impidan su pleno desarrollo educativo, como sería impedir la realización y presentación de tareas,



**110.** Lo anterior, atendiendo a que, fundamentalmente, sobre estos actos, **las autoridades responsables negaron su existencia**, sin que dicha negativa hubiere sido desvirtuada por la parte quejosa,<sup>39</sup> amén de que se trata de **actos de naturaleza futura, probable, remota o de realización incierta** en contra de los que resulta improcedente el juicio de amparo, máxime si durante la sustanciación del juicio, ha quedado demostrado que efectivamente se trata de actos de ese tipo.<sup>40</sup>

### **111. 8.3. VISTA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY DE AMPARO.**

Atendiendo al sobreseimiento previsto en el punto anterior, en sesión celebrada el treinta de noviembre de dos mil veintidós, los integrantes de la Primera Sala determinaron dar vista a la parte quejosa en términos del artículo 64 de la Ley de Amparo, a fin de que la misma manifestara lo que a su derecho conviniera.<sup>41</sup>

**112.** Dicha vista, se acordó mediante proveído dictado el primero de diciembre siguiente, por la entonces Ministra Presidenta de la Primera Sala.

**113.** Una vez notificado el proveído en cuestión,<sup>42</sup> la parte quejosa desahogó la vista en escrito presentado el dieciséis de diciembre de dos mil veintidós,<sup>43</sup>

---

ejercicios, exámenes, evaluaciones y entrega de documentación correspondiente al ciclo escolar 2018-2019."

<sup>39</sup> Registro digital: 803525. "ACTOS RECLAMADOS. NEGATIVA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES." [TA]; Sexta Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XLV, Primera Parte, Pág. 9.

<sup>40</sup> Registro digital: 184156. "DEMANDA DE AMPARO. LA RECLAMACIÓN DE UN ACTO FUTURO O INCIERTO, DEL CUAL NO PUEDA SABERSE CON EXACTITUD SI ES INMINENTE O SI LLEGARÁ O NO A MATERIALIZARSE, NO CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA, POR LO QUE EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE." [J]; Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, Junio de 2003, Pág. 73. 1a./J. 25/2003.

<sup>41</sup> Ley de Amparo

**"Artículo 64.** Cuando las partes tengan conocimiento de alguna causa de sobreseimiento, la comunicarán de inmediato al órgano jurisdiccional de amparo y, de ser posible, acompañarán las constancias que la acrediten.

"Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga."

<sup>42</sup> El doce de diciembre de dos mil veintidós.

<sup>43</sup> Por la vía electrónica.



manifestando su conformidad con el sobreseimiento propuesto y formulando diversas manifestaciones en torno a la propuesta de concesión del amparo, especialmente, en lo que se refiere a sus efectos:

"En primer lugar, deseo manifestar que **la parte quejosa comulga con lo argumentado en el apartado titulado 'V. PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS'** (parágrafos [SIC] 46 a 61) del proyecto de esa Primera Sala en donde se considera que el *a quo* no realizó una correcta fijación de los actos reclamados, en virtud que del escrito inicial de demanda, del desahogo de la prevención y de las demás constancias se advierte que los actos inmediatos y destacados reclamados consistentes en la negativa expresa e implícita de reinscripción e inscripción de mis menores hijos, así como sus efectos y consecuencias, no se encontraban acotados a la continuación de estudios exclusivamente a un grado escolar, determinado sino a la permanencia de los menores en la institución educativa señalada como responsable hasta la conclusión de sus estudios de nivel básico; por lo que se coincide con el proyecto en que la esencia de lo reclamado es la privación de la permanencia en el centro escolar, lo que evidencia la inoperabilidad de las causas de improcedencia invocadas por la *a quo* para decretar el sobreseimiento en el juicio de amparo, como acertadamente se destaca en la propuesta.

"Ahora bien, en relación con el diverso apartado del proyecto titulado 'VI. EXISTENCIA DE LOS ACTOS RECLAMADOS' específicamente en los párrafos 66 a 68, en relación con el punto '8.2 NEGATIVA DE ACTOS' (párrafo 109), en donde esa Primera Sala, de oficio, subsana la certeza de los actos reclamados y excluye propiamente de la litis constitucional al proponer decretar el sobreseimiento respecto de los efectos y consecuencias, tanto de hecho como de derecho, que derivan de los actos reclamados identificados en la demanda bajo los incisos c.1), c.2) y c.3) –así reflejados en el segundo de los puntos resolutivos de la propuesta– consistente en la realización de cualquier acto discriminatorio en contra de los menores y la realización de acciones que impidieran su pleno desarrollo educativo, como sería impedir la realización y presentación de tareas, ejercicios, exámenes, evaluaciones y entrega de documentación correspondiente al ciclo escolar 2018-2019 por considerar que se trata de actos de realización futura, probable, remota o de realización incierta, que atañen más a un concepto de violación que a un acto reclamado destacado y que fueron



negados por las responsables y no desvirtuados por la parte quejosa (lo cual constituye la materia de la vista otorgada en términos del artículo 64, segundo párrafo, de la Ley de Amparo) me permito manifestar lo siguiente:

"En la demanda de amparo se señalaron como actos reclamados destacados los identificados en los referidos incisos de la indicada manera debido a que, después de que se nos notificó el escrito de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve a través del cual el colegio responsable negó expresamente la reinscripción de mi hijo de iniciales \*\*\*\*\* a sexto grado de primaria, desconocíamos si el referido colegio continuaría realizando ese tipo de actos discriminatorios en contra de mis menores hijos dada la eventualidad de que existiera una negativa expresa a inscribir a mi menor hija de iniciales \*\*\*\*\* a primer grado de primaria ante su omisión de pronunciarse a nuestra solicitud, así como si existirían o no represalias durante el tiempo restante del ciclo escolar 2018-2019.

"De igual forma **se redactaron de esa manera preventiva** los citados actos para evitar estar ampliando la demanda de amparo respecto de cada acto particular que realizara la institución educativa privada señalada como responsable en lo subsecuente, debido a los criterios restrictivos empleados por los juzgados de Distrito y que se evidenció con la separación de juicios decretada a pesar de la vinculación estrecha que existía con los actos y omisiones reclamadas a las autoridades educativas estatales.

"Además, de existir el temor fundado de que el colegio responsable no entregara oportunamente la documentación respectiva o bien obstaculizara el proceso para poder inscribir a mis menores hijos en una diversa escuela y así poder proporcionarles la continuidad en su educación básica.

"Debo señalar que, afortunadamente, durante la conclusión del referido ciclo escolar y debido a que la institución educativa particular señalada como responsable tenía pleno conocimiento tanto de la existencia del juicio de amparo del que deriva el presente recurso de revisión como del que fue escindido de éste, así como de la suspensión concedida, **no existió algún otro incidente relevante** que ameritara reclamar algún acto en particular del referido colegio y, finalmente, mis menores hijos pudieron continuar su educación básica en otra



escuela, por lo que no estimó necesario aportar alguna prueba al respecto a fin de desvirtuar la negativa de los actos reclamados identificados en la demanda bajo los incisos c.1); c.2) y c.3); sin embargo, considero que la mayor afectación a los menores quedó demostrada desde el momento en que se les privó de la posibilidad de continuar con sus estudios de nivel básico sin existir alguna razón justificada y suficientemente reforzada, lo cual ha sido abordado de manera acertada en el proyecto en los ulteriores apartados.

"De ahí que considero que **la exclusión de los citados actos reclamados de la litis constitucional no genera afectación alguna a la parte quejosa** y, por ello, se está conforme con la forma en que se subsanó oficiosamente la determinación de certeza de los actos reclamados por parte de esta Primera Sala.

"En consecuencia, **no se tiene inconveniente alguno en que respecto de los actos identificados en la demanda de amparo bajo los incisos c.1), c.2) y c.3) se decrete el sobreseimiento.**

### **"MANIFESTACIONES EN TORNO A LA PROPUESTA DE CONCESIÓN DEL AMPARO**

"No obstante lo anterior y a pesar de reconocer la certera metodología empleada, el correcto uso del parámetro de control de regularidad constitucional aplicable al caso y el esfuerzo argumentativo contenido en la propuesta, es mi deseo realizar diversas **manifestaciones en torno a los alcances y efectos de la concesión de amparo** propuesta en el proyecto contenidos en el apartado 'XVI. DECISIÓN Y EFECTOS' parágrafos 360 a 366, dado que considero que éstos no son suficientes para reparar las violaciones a los derechos humanos de la parte quejosa, particularmente para redignificar a los menores sujetos de actos de discriminación, quienes aún a la fecha no logran entender que la interrupción abrupta de sus estudios en el colegio responsable no fue su culpa.

"Lo anterior, porque, como la propia propuesta lo reconoce en el párrafo 102, la sola aceptación de inscripción del Colegio a virtud de **la concesión del amparo podría conllevar un potencial daño mayor para los menores y revic-**





**timizarlos** si no existe primero un reconocimiento de la responsabilidad en que incurrió la escuela y una restauración a la dignidad de los menores.

"Por lo que, solicito atentamente y de manera respetuosa a este alto tribunal que analice y explore, como lo anticipó en la parte final del párrafo 2 del proyecto, la posibilidad de **'otros posibles efectos' distintos a la mera insubsistencia formal de los actos reclamados**, como lo ha hecho en diversos asuntos e incluso dote de contenido y alcance las palabras empleadas en el formato de lectura fácil dirigido a mis menores hijos en el sentido de que '... ni esa escuela ni ninguna otra vuelva a afectarlos ... asegurando que no se vuelva a repetir un error así ...', dado que no advertimos que esas palabras se hayan traducido en un efecto jurídico concreto de la concesión del amparo propuesta.

"Además, debo insistir en que, en nuestra opinión, la mejor forma de reparar la violación a la dignidad de las personas, en este caso de mis menores hijos, es a través de un **acto público de reconocimiento por parte del colegio de su responsabilidad en la comisión de actos discriminatorios y de desagravio a las víctimas**, medida que no es ajena al Poder Judicial de la Federación quien ya las ha ordenado en casos similares.

"Ejemplo de lo anterior es la sentencia dictada por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región al resolver el **amparo en revisión 78/2014** (cuaderno auxiliar 376/2014) 'la que se cita como un hecho notorio' en la que, entre otras medidas, se ordenó a las autoridades responsables, en diligencia formal ante el actuario judicial que ofrecieran una disculpa pública a una menor, constituidos en algún aula o auditorio adecuado de la institución educativa; lo anterior en reparación de su dignidad humana y velando siempre por el interés superior de la niñez; de ahí que aun cuando no existiera alguna disposición legal que habilitara a las autoridades responsables a llevar a cabo disculpas públicas a los quejosos como medida de reparación de su actuar, dicha obligación deriva de un mandato constitucional atento al principio de eficacia directa e inmediata de la Constitución que no requiere de un desarrollo legislativo secundario.

"Lo anterior porque, como se reconoce en el propio proyecto, **no sólo se trata de dejar sin efectos el oficio en el que se reservaron el derecho de**



**admisión** sino que ello tiene que estar acompañado de cualquier medida pertinente para restaurar la dignidad de los menores y la de su familia, lo cual, en nuestra opinión, se logra a través del reconocimiento público de responsabilidad y disculpa pública, la cual considero debe ordenarse en la sentencia ya que el colegio no lo va a hacer por sí solo como lo constató este alto tribunal de las constancias del cumplimiento del diverso amparo 290/2019, pues incluso acotó que no fue sino hasta que la autoridad educativa –en cumplimiento a aquel amparo– lo ordenó que la escuela decidió aceptar que los alumnos se inscribieran al colegio sin reconocer su responsabilidad en la comisión de actos discriminatorios.

"Es preciso señalar que **nuestro objetivo en ningún momento ha sido la obtención de algún lucro o indemnización económica.** Lo que pretendemos es la reparación de la afectación provocada a la dignidad de nuestros hijos y de nuestra familia al ser sujetos de discriminación por parte del colegio particular, como ya lo reconoce el proyecto de sentencia.

"Lo anterior por las diversas afectaciones emocionales que han sufrido al ser separados abruptamente de sus compañeros, de sus maestros y de sus actividades en el colegio, teniendo que pasar por un evento traumático al ser cambiados de escuela, sin alcanzar a comprender que ello no fue su culpa, lo que implicó una ruptura de su entorno escolar y aunado a que a la postre se suscitó la pandemia de Covid-19 generó un retraso en su nivel de aprendizaje y un rezago educativo. Máxime que al tener que haber recurrido a un proceso jurisdiccional para dirimir la controversia en la que ellos son partícipes, se les revictimiza.

"Es por ello que consideramos que la mejor forma de reparar esa violación a la dignidad humana provocada por actos discriminatorios es una disculpa pública a los menores por parte de la institución educativa privada, dado que, en nuestra opinión, la reparación debe ser proporcional a la violación sufrida.

"Por ello, insisto **deben decretarse diversas medidas de reparación, entre ellas y para nosotros la más importante, una disculpa pública** y así de esa manera generar una medida disuasoria para prevenir futuros actos de discriminación y, por ende, atentatorios en contra de la dignidad de las personas, alcance que ya ha sido analizado por esta Primera Sala al resolver la Contradicción de tesis 170/2021.



"No se desconoce el criterio sostenido por esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 706/2015 en el sentido de que en el juicio de amparo no pueden decretarse reparaciones al estilo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; sin embargo, consideramos que además de que dichas tesis aisladas no constituyen jurisprudencia y, por tanto, no son de observancia obligatoria, en nuestra perspectiva, no guardan una correspondencia constitucional ni legal.

"Se afirma lo anterior porque, por una parte, en el artículo 1o., párrafo tercero, constitucional se impone a todas la autoridades la obligación, entre otras, de reparar las violaciones a derechos humanos, claro dentro del ámbito de sus respectivas competencias, lo cual, en nuestra opinión, sí es viable a través del juicio de amparo, ya que el artículo 77 de la Ley de Amparo –interpretado conforme a la citada norma constitucional– permite que el órgano jurisdiccional tome las medidas que considere adecuadas y necesarias para lograr la plena restitución del quejoso en el goce de sus derechos violados, restableciendo las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación.

"Entender de otra manera las citadas disposiciones constitucionales y legales sería contrario a la naturaleza, objeto y fin del juicio de amparo y limitaría su eficacia protectora.

"En todo caso, solicito a este alto tribunal que realice una **interpretación conforme del artículo 77 de la Ley de Amparo** con el citado precepto constitucional.

"Además, considero que la propia Ley de Amparo otorga amplios poderes a los jueces de amparo para dictar las medidas necesarias para lograr la restitución del derecho, tan es así que el citado artículo 77 señala expresamente que el juez de amparo podrá establecer en la sentencia estimatoria 'las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y, la restitución del quejoso en el goce del derecho' y una forma de restituir a los menores en su dignidad y en el derecho a no ser discriminados que fue violado como lo reconoce el proyecto es precisamente el que el colegio responsable reconozca públicamente que su actuación fue indebida y que ello sea a través de una disculpa dirigida a ellos por violar su derecho a la educación, a la no discriminación ya la prevalencia de su interés superior.



"Es cierto esta Primera Sala al resolver el amparo en revisión 706/2015 emitió diversas tesis aisladas entre las cuales se encuentran las de rubro: 'REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. LOS JUECES DE AMPARO NO PUEDEN DECRETAR COMPENSACIONES ECONÓMICAS PARA REPARARLAS, SALVO QUE PROCEDA EL CUMPLIMIENTO SUSTITUTO.', 'REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. INTERPRETACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PREVISTAS EN LA LEY DE AMPARO COMO «GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN» Y MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. POR REGLA GENERAL NO ES POSIBLE DECRETAR EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO MEDIDAS NO PECUNIARIAS DE SATISFACCIÓN O GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN PARA REPARAR AQUÉLLAS.' en la que estableció que la Ley de Amparo no autoriza a establecer medidas de reparación similares a las que ha dictado la Corte Interamericana de Derechos Humanos; sin embargo, con independencia de que los suscritos no pretendemos que se decrete una compensación económica o que se fijen medidas de restitución similares a las dictadas por la Corte Interamericana, lo relevante es que la propia Primera Sala no cerró la posibilidad de que existieran otras formas de reparación a fin de restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado.

"Máxime que, se insiste, los citados criterios son aislados y no obligatorios y a juicio de los suscritos asumir dicha postura de manera automática y sin mayor razonamiento implicaría una limitante del poder reparador del juicio de amparo a la luz del nuevo parámetro constitucional, pues es preocupante que en ese criterio se afirme que la restitución es la medida 'principal' a través de la cual se reparan las violaciones a derechos humanos en el marco del juicio de amparo y que otro tipo de medidas no tendrían fundamento legal, lo cual pareciera cerrar tajantemente la puerta a que los jueces federales concedan la protección de la justicia para efectos distintos al estricto 'restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación' o a 'obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija', lo que estimamos es incorrecto, pues desde nuestra perspectiva la Ley de Amparo y la Constitución Federal establecen un marco en el que es técnicamente posible extender los efectos 'tradicionales' de la protección de la justicia federal; por lo que, insistimos, el artículo 77 de la Ley de Amparo debe leerse en consonancia con el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Federal, que obliga a todas las autoridades a reparar las violaciones a los derechos humanos.



"Así, considero que los referidos criterios con la pretensión de distinguir los procesos seguidos ante la Corte Interamericana del juicio de amparo, envía el mensaje involuntario de que otros efectos y medidas distintos a los identificados como 'tradicionales' no son posibles en el marco del juicio de amparo, lo cual pareciera limitar las posibilidades reparadoras del juicio de amparo, lo que sin duda se contrapone con la Ley de Amparo y la redacción del artículo 1o. de la Constitución Federal, que retoma explícitamente la obligación del Estado de reparar las violaciones a derechos humanos.

"Se insiste, las reparaciones a través del juicio de amparo son un tema que se debe enmarcar necesariamente en el artículo 1o. constitucional, que establece la obligación de reparar violaciones de derechos humanos y en el reconocimiento que, en nuestro país, el juicio de amparo es el recurso por excelencia para combatir alegadas violaciones de derechos humanos. Al respecto, consideramos que limitar en abstracto, como lo hacen los citados criterios, las diversas formas de reparación, en vez de tomar la decisión caso por caso, no sólo incumple con la obligación de garantía del artículo 1o. constitucional con el deber de reparar, sino que también constituye una negación de acceso a la justicia.

"Al respecto, resultan ilustrativas las consideraciones de la propia Primera Sala en el **amparo en revisión 476/2014**, en el que estableció:

"La reparación ideal luego de una violación de derechos humanos es la entera restitución a la víctima (*restitutio in integrum*), la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación. No obstante, ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias.

"Las medidas no pecuniarias –también conocidas como reparaciones morales– se clasifican en: a) restitución y rehabilitación; b) satisfacción, y c) garantías de no repetición. La restitución busca, como su nombre lo indica, restablecer la situación que existía antes de la violación, mientras que la rehabilitación propone garantizar la salud de la víctima. La satisfacción tiene por objeto reparar a la víctima con medidas tendentes a la memoria, verdad y justicia. Las garantías de



no repetición tienen la finalidad de asegurar la no repetición de una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afectan las instituciones sociales, legales y políticas, así como las políticas públicas.

"Por otra parte, la limitación que hacen dichos criterios para entender de manera amplia la reparación que se puede otorgar a través del amparo no coincide con la doctrina constitucional desarrollada por la Suprema Corte de Justicia, la cual, en una lectura integral con sus obligaciones de garantía del artículo 1o. constitucional, ha hecho del amparo un recurso en el que se pueden ordenar las medidas que sean necesarias y adecuadas para asegurar que las violaciones a los derechos humanos sean efectivamente reparadas. Al respecto, nos permitimos remitirnos al listado de sentencias elaborado por el voto concurrente que formuló el ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con el juicio de amparo en revisión 706/2015, entre las que destacan las que impusieron la obligación de otorgar disculpas públicas como medida de satisfacción, pues 'el sistema de justicia debe ser capaz de reparar el daño realizado por parte de las autoridades y de impulsar un cambio cultural' y 'la respuesta por parte del Poder Judicial ante este tipo de violaciones debe no sólo puntualizar la violación específica por parte de una autoridad y cambiarla, sino que también debe buscar disuadir un cambio de conducta en la sociedad y de potenciales actores'.

"De lo anterior es claro que la Primera Sala ha interpretado que el amparo puede, en casos concretos, ampliar las formas de reparación a medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

"Sin embargo, de aceptarse de manera dogmática la aplicación de esos criterios se desconocería que el amparo sí puede ser y ha sido el medio para otorgar ciertas medidas de reparación diversas a la restitución de los hechos al estado anterior a la violación, por lo que esos criterios al limitar las formas y medidas de reparación posibles de otorgarse a través del amparo desconocen la doctrina constitucional de la propia Suprema Corte de Justicia y cierran posibilidades de que el amparo constituya un juicio efectivo para reparar las violaciones a los derechos humanos.

"No debe soslayarse la premisa de que la obtención de una reparación integral es un derecho humano de las víctimas de violaciones a derechos humanos



y que en cada caso debe dotarse de contenido a la obligación general del Estado mexicano de garantizar los derechos humanos: reparar las violaciones a derechos humanos es una obligación constitucional de todas las autoridades y, por ende, corresponde a las autoridades judiciales federales, en el ámbito de sus competencias, ordenar las medidas adecuadas y efectivas para garantizar a las víctimas de violaciones a derechos humanos, así reconocidas en una sentencia de amparo, la efectiva protección y garantía de su derecho a la reparación integral.

"Por tales razones considero que es jurídicamente factible que el colegio responsable en cumplimiento a la ejecutoria de amparo y en acatamiento al referido mandato constitucional otorguen una disculpa pública a los menores por su actuar que se estimó inconstitucional a fin de restituirlos plenamente en el goce de su derecho violado.

"De ahí que, se solicita a esta Primera Sala se aparte de las tesis aisladas derivadas Amparo en Revisión 706/2015 por el mensaje erróneo que envía a los órganos jurisdiccionales inferiores y cuyos efectos resentimos en el diverso juicio de amparo 290/2019 del índice del Juzgado Tercero de Distrito en el Estado y en el recurso de inconformidad 6/2021 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, no obstante que en el fallo protector se ordenó la reparación a la violación a los derechos humanos, lo cual es jurídicamente factible a través de diversas medidas y ha sido recientemente convalidado por esta Primera Sala al resolver el Amparo en Revisión 51/2020.

"Finalmente, debo señalar que los promoventes estamos convencidos del poder transformador de la jurisprudencia y de su impacto en la realidad social, por ello consideramos que las buenas sentencias educan y, en este caso, podrían generar un precedente que impacte en el orden jurídico nacional, pues sin demeritar el gran avance y desarrollo en la jurisprudencia sobre el derecho a la educación, en su vertiente de educación pública, pareciera que se da un trato diferenciado cuando se trata de la educación privada lo que genera una protección reforzada cuando se trata de menores de edad que son alumnos de instituciones educativas públicas opuesto a lo que sucede con los menores de edad alumnos de instituciones educativas privadas, esto es, alumnos (menores de edad) de primera y de segunda.



"Además, debe hacerse entender a los propietarios de colegios particulares que el servicio que prestan las instituciones educativas privadas es un servicio público (que no gratuito) regulados por normas generales y que un derecho humano como la educación no debe mercantilizarse al grado de generar una esfera de impunidad a los dueños y directores de los colegios. Deben entender que se encuentran sujetos a las normas constitucionales, convencionales y legales y sobre todo que están obligados a respetar los derechos de las personas. Si bien la relación es de carácter contractual ello no les legitima ni les habilita a afectar los derechos humanos de los menores.

"Es por ello que consideramos que esta Primera Sala, a través del presente recurso de revisión, cuenta con la oportunidad de potencializar los efectos de una sentencia de amparo y pronunciarse sobre la justiciabilidad, vía juicio de amparo, de las medidas adoptadas por las instituciones privadas que prestan el servicio público de educación para "seleccionar" a sus educandos y de determinar que es "educación selectiva" que prestan (sobre un derecho cuya garantía corresponde al Estado) se tradujo en el presente caso en una violación a los derechos humanos de igualdad y no discriminación de nuestros menores hijos y de esa manera lograr que el juicio de amparo sea el recurso judicial rápido, simple y efectivo a que se refiere el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"Finalmente, de considerarlo necesario y en cumplimiento a la Convención sobre los Derechos de los Niños y a la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte solicito audiencia para que mis menores hijos sean escuchados por los ministros encargados de resolver su asunto poniendo a su disposición los siguientes datos de contacto teléfonos \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, así como el correo electrónico \*\*\*\*\*.

"Por lo expuesto, solicito:

"ÚNICO.—Me tenga por desahogando la vista, por formulando las presentes manifestaciones y sean tomadas en consideración al momento de resolver el presente recurso de revisión."





**114.** El escrito de referencia se acordó mediante proveído dictado el cuatro de enero de dos mil veintitrés, en los siguientes términos:

"... Agréguese a sus autos el escrito de \*\*\*\*\* , por derecho propio y en representación de sus hijos menores de edad de iniciales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , así como representante común de la parte quejosa, a través del cual desahoga la vista otorgada en proveído de primero de diciembre de dos mil veintidós, conforme se ordenó en la sesión pública ordinaria que tuvo verificativo el treinta de noviembre del mismo año, solicita audiencia y menciona dos números telefónicos, así como un correo electrónico.

"Con fundamento en el artículo 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, téngase a la promovente desahogando la vista otorgada en términos del artículo 64, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, en relación con la posible actualización de una causal de improcedencia no alegada por las partes que se advirtió de oficio cuando se discutió el asunto.

"Por otra parte, debe decirse, que para solicitar una audiencia con la Ministra y con los Ministros que integran esta Primera Sala, debe dirigirse al área correspondiente de cada una de sus Ponencias, o bien, seguir el procedimiento de control y registro de citas por internet, para lo cual, en la página electrónica oficial de este alto tribunal, podrá observar las instrucciones respectivas.

"Asimismo, infórmese que tanto la agenda como la programación de citas en las Ponencias que integran esta Primera Sala, quedan a la consideración directa de éstas, sin que esta Secretaría de Acuerdos pueda tener injerencia en ese trámite y determinación.

"Por otro lado, dígasele que no es posible acordar favorablemente los números telefónicos y correo electrónico que refiere al no estar previstos en el artículo 26 de la Ley de Amparo, para los fines pretendidos. ..."

**115.** No pasa desapercibido que el referido acuerdo, omitió hacer referencia a las diversas manifestaciones que formula la parte quejosa con relación a los alcances y efectos del fallo; sin embargo, amén de que **la vista sólo se concedió**



**respecto de la causal de improcedencia advertida**, se tienen por formuladas dichas manifestaciones.

**116. 8.4. CAUSALES DE SOBRESEIMIENTO INVOCADAS Y NO ESTUDIADAS POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL.** Finalmente, no se advierte que en el presente asunto existan causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia,<sup>44</sup> o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada.

**117.** No existiendo causal de improcedencia pendiente de análisis, ni alguna que pueda advertirse de oficio, se aborda enseguida la precisión de la litis y el estudio de fondo.

## **IX. PRECISIÓN DE LA LITIS Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO**

**118.** Es importante recordar que, en el presente asunto, la cuestión relativa a la naturaleza de los actos reclamados como "**actos de autoridad**" para los efectos del juicio de amparo, ha quedado debidamente zanjada, lo que obliga a este Alto Tribunal a considerar a las autoridades del Colegio como "**autoridades responsables**" en los términos precisados en la resolución dictada el doce de diciembre de dos mil diecinueve, por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Civil y Administrativa del Noveno Circuito, la cual, esencialmente descansó en las consideraciones siguientes:

**119. [1].** Cuando un particular que presta el servicio de educación básica, dicta, ordena u omite la "**no inscripción**" o "**reinscripción**" de un niño en la institución que preside, sin causa justificada, ello incide en el **derecho de acceso a la educación de los menores de edad**, desincorporando de su esfera jurídica, el derecho fundamental a la educación inicial tutelada por el **artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; y, por tanto, debe considerarse como particular con calidad de autoridad responsable para efectos

---

<sup>44</sup> La única causal de improcedencia que invocaron las autoridades responsables en sus informes justificados (alegaron que no podían ser autoridades para efectos del juicio de amparo), fue motivo de análisis de la primera sentencia dictada en el juicio de amparo, misma que posteriormente fue revocada por el Tribunal Colegiado del conocimiento.



del juicio de amparo, en términos de lo que dispone el segundo párrafo de la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo.<sup>45</sup>

**120. [2].** Resulta inaplicable al caso la Jurisprudencia **2a./J. 65/2018 (10a.)**, emitida por la Segunda Sala de rubro: "UNIVERSIDADES PRIVADAS. CUANDO REALIZAN ACTOS RELACIONADOS CON LA INSCRIPCIÓN O INGRESO, EVALUACIÓN, PERMANENCIA O DISCIPLINA DE SUS ALUMNOS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE AUTORIDAD RESPONSABLE PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO.", atendiendo a que las Universidades se gobiernan por su normativa interna y las escuelas privadas de educación primaria, se conducen con base en normas del derecho público, que caracterizan una relación de supra subordinación y no de coordinación, lo que dota a los colegios particulares de un poder público que pueden ejercer de manera arbitraria y unilateral.

**121. [3].** No se estimó aplicable lo resuelto por la Primera Sala en el **amparo en revisión 327/2017**, en donde se falló que el acto consistente en la expulsión o baja de un alumno de la escuela primaria, por "**falta de pago a las colegiaturas**" correspondientes, no es un acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo, ya que es claro que el pago de colegiaturas sí se rige bajo una relación de carácter civil porque está en función con una desatención al contrato de prestación de servicios; sin embargo, **cuando no existe motivo alguno que dé lugar a no otorgar la reinscripción o inscripción de un alumno**, como es el caso, sí debe considerarse como acto de autoridad, pues la ley expresamente la prevé como infracción.

**122. [4].** La "**protección de la infancia**", como es el caso, es una cuestión que no debe estar sujeta a la voluntad de persona alguna, ni siquiera de los o las afectadas, lo cual implica que cualquier ente público o privado, debe de actuar con fundamento en el interés superior del niño para protegerlo de cualquier

<sup>45</sup> Esta decisión, también se sustentó en lo dispuesto en los artículos 4o. constitucional, 1o., párrafo primero; 2o., 10, 54 y 57, fracción I, de la **Ley General de Educación**, vigente hasta el 30 de septiembre de 2019 y artículos 1, 5, 80, fracción I y 95, fracción II, de la **Ley de Educación del Estado de San Luis Potosí**.



eventualidad de peligro; de no ser así, se corre el gravísimo riesgo de causarle un daño emocional o psíquico.

**123.** Acorde con esta línea argumentativa, es dable considerar que el derecho a la educación, en tratándose de menores, adquiere inusitada trascendencia y, en su observancia, están incluidas tanto la formación que imparte el estado, como la asignada a los particulares.

**124.** Dicha determinación se considera **cosa juzgada**; no obstante, dada la trascendencia del presente fallo, las implicaciones de la privación del derecho a la educación denunciada y el hecho de que, eventualmente concederse el amparo, será indispensable considerar en los efectos de dicha concesión, la naturaleza privada del Colegio equiparado como autoridad responsable –*en cuanto a lo que está o no en su ámbito de actuación y lo que sólo corresponde definir a las autoridades formales*–, se estima pertinente abordar como punto inicial en el estudio de fondo, la doctrina relevante de este Alto Tribunal sobre las siguientes temáticas:

**A. "El Derecho a la educación y la educación básica".**

**B. "La educación que imparten los particulares y el tipo básico".**

**C. "Condiciones de acceso e inscripción al tipo básico".**

**D. "El principio de autonomía de la voluntad y la reserva del derecho de admisión en la esfera educativa".**

**125.** Para ello, es importante aclarar que, si bien, en el presente asunto se identifican tres cuestiones susceptibles de estudio, lo cierto es que la primera de ellas se estima suficiente para adoptar una decisión de fondo y otorgar a los peticionarios la protección y el amparo de la justicia federal:<sup>46</sup>

<sup>46</sup> Registro digital: 240348. "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS." [TA]; Séptima Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 175-180, Cuarta Parte; Pág. 72.



<p><b>Cuestión 1.</b></p>	<p>¿Al reservarse las autoridades señaladas como responsables, el "<b>derecho de admisión</b>" con respecto a los menores educandos quejosos, negándoles de forma expresa o implícita la posibilidad de inscripción y reinscripción solicitadas, se vulneró su "<b>derecho a la educación</b>"?</p>
<p><b>Cuestión 2.</b></p>	<p>¿Al reservarse las autoridades señaladas como responsables, el "<b>derecho de admisión</b>" con respecto a los menores educandos quejosos, negándoles de forma expresa o implícita la posibilidad de inscripción y reinscripción solicitadas, se vulneró en su perjuicio el "<b>derecho a la igualdad y no discriminación</b>"?</p>
<p><b>Cuestión 3.</b></p>	<p>¿A partir de la conducta desplegada por las autoridades señaladas como responsables, se discriminó a la "<b>familia</b>" de los menores (padres de familia y educandos) a partir de su exclusión de la comunidad escolar integrada en el Colegio responsable?</p>

126. En consecuencia, el parámetro de control de regularidad constitucional aplicable al presente caso se desarrollará únicamente con respecto a la denunciada **violación al derecho a la educación**, estimándose **innecesario un desarrollo exhaustivo del parámetro aplicable a cuestiones afines a la vulneración al derecho a la igualdad y no discriminación**.

## X. PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL

**A** "EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA EDUCACIÓN BÁSICA".

127. El derecho humano a la educación tiene un firme reconocimiento en la Constitución Federal y en distintos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

128. En efecto, el **artículo 3o. constitucional** protege el derecho fundamental a la educación de toda persona; y prioriza el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

129. Al respecto, esta Primera Sala ha concluido que el contenido mínimo del derecho a la educación obligatoria (básica y media superior) es la provisión del



entrenamiento intelectual necesario para dotar de autonomía a las personas y habilitarlas como miembros de una sociedad democrática; además de que la educación es un factor esencial para garantizar una sociedad justa.<sup>47</sup>

**130.** El referido precepto constitucional, establece así la **configuración mínima del derecho a la educación** que el Estado Mexicano está obligado a garantizar con efecto inmediato;<sup>48</sup> contenido que puede y debe ser extendido gradualmente por imperativo del principio de progresividad.

**131.** Dicha configuración, sufrió importantes reformas mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo del año dos mil diecinueve, ya que actualmente, la educación básica, se conforma no sólo por la educación preescolar, la primaria y la secundaria, sino también por la educación inicial.<sup>49</sup>

**132.** Sin embargo, se mantiene la premisa de que la educación básica y la educación media superior son **obligatorias**;<sup>50</sup> carácter que se matiza en el caso de la educación superior, en el alcance de que dicha obligatoriedad corresponde al Estado.<sup>51</sup>

**133.** El **artículo 3o. constitucional**, concede al Estado la **rectoría de la educación**,<sup>52</sup> y dispone que la educación impartida por éste será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.<sup>53</sup>

<sup>47</sup> Registro digital: 2015303. "EDUCACIÓN. ES UN DERECHO FUNDAMENTAL INDISPENSABLE PARA LA FORMACIÓN DE LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA, ASÍ COMO PARA LA REALIZACIÓN DE OTROS VALORES CONSTITUCIONALES." [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Octubre de 2017; Tomo I; Pág. 187. 1a./J. 80/2017 (10a.).

<sup>48</sup> Registro digital: 2015297. "DERECHO A LA EDUCACIÓN. SU CONFIGURACIÓN MÍNIMA ES LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3o. CONSTITUCIONAL." [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, Octubre de 2017, Pág. 181. 1a./J. 79/2017 (10a.).

<sup>49</sup> Sin embargo, la Doctrina de la Corte sobre el derecho a la educación, sigue siendo aplicable en distintos contextos que no fueron modificados.

<sup>50</sup> **Artículo 3o.** Constitucional, **primer párrafo.**

<sup>51</sup> **Artículo 3o.** Constitucional, **fracción X.**

<sup>52</sup> El texto previo de la Constitución ya contemplaba diversas atribuciones del Estado para orientar la política educativa, con la diferencia de que ahora, su rectoría sobre la educación es expresa.

<sup>53</sup> **Artículo 3o.** Constitucional, **segundo párrafo.**



134. Cada tipo educativo (básico, medio superior y superior) tiene su propia configuración en el texto constitucional; no obstante, destaca que la **educación básica** y la **educación normal**, presentan un **diseño en el que el Estado ejerce su rectoría con mayor intensidad**, partiendo de la condición de que en lo que a ello corresponde, existe una facultad del Ejecutivo Federal para determinar los **planes y programas de estudio** aplicables para toda la República.<sup>54</sup>

135. En dichos planes y programas se definen los contenidos de la educación, a partir de los siguientes elementos:<sup>55</sup>

Ley General de Educación (Vigente al 21 de febrero de 2019) <sup>56</sup>	Ley General de Educación (Vigente)
<p>"<b>Artículo 47.</b> Los contenidos de la educación serán definidos en planes y programas de estudio.</p> <p>"En los <b>planes de estudio</b> deberán establecerse:</p> <p>"I. Los <b>propósitos de formación general</b> y, en su caso, la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas que correspondan a cada nivel educativo;</p> <p>"II. Los <b>contenidos fundamentales de estudio</b>, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando deba acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo;</p>	<p>"<b>Artículo 29.</b> En los <b>planes de estudio</b> se establecerán:</p> <p>"I. Los <b>propósitos de formación general</b> y, en su caso, la adquisición de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas que correspondan a cada nivel educativo;</p> <p>"II. Los <b>contenidos fundamentales de estudio</b>, organizados en asignaturas u otras unidades de aprendizaje que, como mínimo, el educando deba acreditar para cumplir los propósitos de cada nivel educativo y que atiendan a los fines y criterios referidos en los artículos 15 y 16 de esta Ley;</p>

<sup>54</sup> "**Artículo 30.** Constitucional, **décimo primer párrafo:** "A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la fracción II de este artículo, el Ejecutivo Federal determinará los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los planes y programas de estudio de la educación básica y normal en toda la República; para tal efecto, considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales." Similar obligación contenía la **fracción III** del precepto, previa su reforma.

<sup>55</sup> Estos elementos aplican a todos los tipos educativos, pero ilustran el contenido mínimo de los planes y programas de estudio que debe diseñar la autoridad educativa federal para el tipo básico.

<sup>56</sup> Fecha en que el Colegio responsable se reservó el "derecho de admisión".



"III. Las **secuencias indispensables** que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo, y

"IV. Los **criterios y procedimientos de evaluación y acreditación** para verificar que el educando cumple los propósitos de cada nivel educativo.

"En los **programas de estudio** deberán establecerse los **propósitos específicos de aprendizaje** de las asignaturas u otras unidades de aprendizaje dentro de un plan de estudios, así como los **criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento**. Podrán incluir sugerencias sobre **métodos y actividades para alcanzar dichos propósitos**."

"III. Las **secuencias indispensables** que deben respetarse entre las asignaturas o unidades de aprendizaje que constituyen un nivel educativo;

"IV. Los **criterios y procedimientos de evaluación y acreditación** para verificar que el educando cumple los propósitos de cada nivel educativo;

"V. Los **contenidos** a los que se refiere el artículo 30 de esta Ley, de acuerdo con el tipo y nivel educativo, y

"VI. Los **elementos que permitan la orientación integral del educando** establecidos en el artículo 18 de este ordenamiento.

"Los **programas de estudio** deberán contener los **propósitos específicos de aprendizaje** de las asignaturas u otras unidades dentro de un plan de estudios, así como los **criterios y procedimientos para evaluar y acreditar su cumplimiento**. Podrán incluir **orientaciones didácticas y actividades con base a enfoques y métodos** que correspondan a las áreas de conocimiento, así como **metodologías** que fomenten el aprendizaje colaborativo, entre los que se contemple una enseñanza que permita utilizar la recreación y el movimiento corporal como base para mejorar el aprendizaje y obtener un mejor aprovechamiento académico, además de la activación física, la práctica del deporte y la educación física de manera diaria.

"Los **planes y programas de estudio tendrán perspectiva de género** para, desde ello, contribuir a la construcción de una sociedad en donde a las mujeres y a los hombres se les reconozcan sus derechos y los ejerzan en igualdad de oportunidades."





136. Además de la atribución de definir en exclusiva el diseño curricular de la educación básica, la Ley General de Educación, confiere a la autoridad educativa federal, otras **facultades exclusivas** aplicables a dicho tipo educativo:

Ley General de Educación (Vigente al 21 de febrero de 2019) <sup>57</sup>	Ley General de Educación (Vigente)
<p>"<b>Artículo 12.</b> Corresponden de manera <b>exclusiva</b> a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:</p> <p>"I. Determinar para toda la República los <b>planes y programas de estudio</b> para la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, a cuyo efecto se considerará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del artículo 48;</p> <p>"...</p> <p>"II. <b>Establecer el calendario escolar</b> aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;</p> <p>"III. Elaborar, mantener actualizados y editar, en formatos accesibles, los <b>libros de texto gratuitos y demás materiales educativos</b>, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.</p>	<p>"<b>Artículo 113.</b> Corresponden de manera <b>exclusiva</b> a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:</p> <p>"...</p> <p>"II Determinar para toda la República los principios rectores y objetivos de la educación inicial, así como los <b>planes y programas de estudio</b> para la educación preescolar, primaria, secundaria, la normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica, para lo cual considerará la opinión de los gobiernos de los Estados, de la Ciudad de México y de diversos actores sociales involucrados en la educación, así como el contenido de los proyectos y programas educativos que contemplen las realidades y contextos, regionales y locales, en los términos del artículo 23 de esta Ley;</p> <p>"III. <b>Establecer el calendario escolar</b> aplicable en toda la República para cada ciclo lectivo de la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica;</p> <p>"IV. Elaborar, editar, mantener actualizados y enviar a las entidades federativas en formatos accesibles los <b>libros de texto gratuitos y demás materiales educativos</b>, mediante procedimientos que permitan la participación de los diversos sectores sociales involucrados en la educación.</p>

<sup>57</sup> Fecha en que el Colegio responsable se reservó el "derecho de admisión".



"Al inicio de cada ciclo lectivo, la Secretaría deberá poner a disposición de la comunidad educativa y de la sociedad en general los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, a través de plataformas digitales de libre acceso;

"IV. Autorizar el uso de **libros de texto** para la educación preescolar, la primaria y la secundaria;

"V. Fijar **lineamientos generales para el uso de material educativo** para la educación preescolar, primaria y la secundaria;

"V Bis. Emitir, en las escuelas de educación básica, **lineamientos generales para formular los programas de gestión escolar**, mismos que tendrán como objetivos: mejorar la infraestructura; comprar materiales educativos; resolver problemas de operación básicos y propiciar condiciones de participación entre los alumnos, maestros y padres de familia, bajo el liderazgo del director.

"...

"VI. Regular un **sistema nacional de formación, actualización, capacitación y superación profesional para maestros de educación básica**. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Servicio Profesional Docente;

"VIII Bis. Expedir, para el caso de los estudios de educación básica, **normas de control escolar**, las cuales deberán **facilitar la inscripción, reinscripción, promoción, regularización, acreditación y certificación de estudios de los educandos**;

"...

Al inicio de cada ciclo lectivo, la Secretaría deberá poner a disposición de la comunidad educativa y de la sociedad en general los libros de texto gratuitos y demás materiales educativos, a través de plataformas digitales de libre acceso;

"V. Autorizar el uso de **libros de texto** para la educación preescolar, primaria y secundaria;

"VI. Fijar **lineamientos generales para el uso de material educativo** para la educación básica;

"...

"VIII. Regular un **sistema integral de formación, capacitación y actualización para docentes de educación básica**. Dicho sistema deberá sujetarse a los lineamientos, medidas, programas, acciones y demás disposiciones generales que resulten de la aplicación de la Ley General del Sistema para la Carrera de las Maestras y los Maestros;

"IX. Expedir, para el caso de los estudios de educación básica, **normas de control escolar**, las cuales deberán **facilitar la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación de estudios de los educandos**;

"

...



"XII Bis. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el ejercicio de su autonomía de **gestión escolar**, en los términos del artículo 28 Bis;

" ...

"XIV. Las **necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica**, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, así como las demás que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables".

"XV. Fijar los lineamientos generales de carácter nacional a los que deban ajustarse las escuelas públicas de educación básica y media superior para el fortalecimiento de las capacidades de **administración escolar**;

" ...

"XVII. Determinar los **lineamientos generales** aplicables al otorgamiento de autorizaciones y reconocimiento de validez oficial de estudios a nivel nacional para los tipos educativos, así como para la revalidación y equivalencias de estudios;

" ...

"XXII. Las **necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica**, la media superior, la educación indígena, inclusiva, para personas adultas, la normal y demás para la formación de maestras y maestros de educación básica, así como aquellas que con tal carácter establezcan esta Ley y otras disposiciones aplicables."

137. Lo anterior, ilustra la importancia que para el Estado tiene el derecho a la educación básica, cuyo contenido y características han sido ya desarrollados en la doctrina de esta Primera Sala,<sup>58</sup> destacando que dicho derecho, tiene una **dimensión subjetiva** como derecho individual y una **dimensión social o institucional**, por su conexión con la autonomía personal y el funcionamiento de una sociedad democrática.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Registro digital: 2015295. "DERECHO A LA EDUCACIÓN BÁSICA. SU CONTENIDO Y CARACTERÍSTICAS." [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, Octubre de 2017, Pág. 178. 1a./J. 82/2017 (10a.).

<sup>59</sup> Registro digital: 2015299. "DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACIÓN BÁSICA. TIENE UNA DIMENSIÓN SUBJETIVA COMO DERECHO INDIVIDUAL Y UNA DIMENSIÓN SOCIAL O INSTITUCIONAL, POR SU CONEXIÓN CON LA AUTONOMÍA PERSONAL Y EL FUNCIONAMIENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA." [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, Octubre de 2017, Pág. 184. 1a./J. 81/2017 (10a.).



**138.** Lo anterior, cobra mayor relevancia considerando que **la educación básica, atiende fundamentalmente a menores de edad**, quienes conforme al **artículo 4o. constitucional** cuentan con una protección reforzada.<sup>60</sup> En efecto, conforme al **noveno párrafo** de dicho precepto constitucional, 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, entre ellos, su derecho a la educación.

**139.** Como se anunció, el derecho a la educación también presenta una **connotación internacional**, a partir de su reconocimiento en diversos tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, entre otros instrumentos de fuente convencional.

**140.** Al respecto, conviene citar la **Declaración Universal de Derechos Humanos** (1948), que previene en su **artículo 26** lo siguiente:

#### "Artículo 26

**"1. Toda persona tiene derecho a la educación.** La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. **La instrucción elemental será obligatoria.** La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

**"2.** La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

**"3. Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos."**

<sup>60</sup> Registro digital: 2010217. "BULLYING ESCOLAR. MEDIDAS DE PROTECCIÓN REFORZADA PARA COMBATIR LA DISCRIMINACIÓN." [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 23, Tomo II, Octubre de 2015, Pág. 1641. 1a. CCCIV/2015 (10a.).



141. De este instrumento,<sup>61</sup> destaca la previsión del **derecho preferente de los padres para escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos**, lo que infiere su prerrogativa de elegir para su formación una institución educativa particular.

142. Por su parte, la **Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre**, previene en su **artículo XII**, un principio de igualdad en materia de oportunidades educativas, en los términos siguientes:

"**Artículo XII.** Toda persona tiene derecho a la educación, la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas.

"Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad.

"**El derecho de educación comprende el de igualdad de oportunidades en todos los casos**, de acuerdo con las dotes naturales, los méritos y el deseo de aprovechar los recursos que puedan proporcionar la comunidad y el Estado.

"Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos."

143. Dicho instrumento, también previene en su **artículo XXXI**, un deber de toda persona para cursar la educación primaria.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Esta declaración se cita a título ilustrativo, porque no es un tratado celebrado por el Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado de la República que pueda servir de parámetro para determinar la validez de las normas de nuestro sistema jurídico, como así se citó en la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020**, fallada el 31 de mayo de 2022, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la que se citó la Tesis 1a. CCXVI/2014 (10a.), de rubro: "DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA." (Décima Época. Registro: 2006533. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, Mayo de 2014, Página: 539)

<sup>62</sup> "**ARTÍCULO XXXI.** Toda persona tiene el deber de adquirir a lo menos la instrucción primaria."



144. A la vez, como un instrumento internacional suscrito por el Estado Mexicano, destaca el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que previene distintos compromisos en materia educativa.<sup>63</sup>

### "Artículo 13

"1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el **derecho de toda persona a la educación**. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

"2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

"a) **La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;**

"b) **La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados** y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

<sup>63</sup> Fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200A (XXI), el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981. Adhesión.



"d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

"e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

"3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a **respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza**, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

"4. **Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza**, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado."

**145.** Nótese que dicho Pacto, infiere el derecho de los padres de familia o tutores de **elegir para sus hijos escuelas distintas a las creadas por las autoridades públicas**, mención que infiere a las instituciones educativas particulares e incluso, a instituciones educativas de carácter internacional no creadas por las autoridades del Estado de que se trate, entre otras instituciones ajenas al poder público, **siempre y cuando éstas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza**. De igual forma, dicho Pacto previene la **libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, sujetas también a normas mínimas de carácter estatal**.

**146.** Por su parte, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**,<sup>64</sup> en su **artículo 12.4** dispone que: "Los padres, y en su caso los tutores, tienen

<sup>64</sup> Vinculación de México: 24 de marzo de 1981. Adhesión.



derecho a que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones."

**147.** A la vez, el **artículo 42** de la **Convención Americana sobre Derechos Humanos**, contiene el mandato implícito a los Estados Parte, de promover los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la **Carta de la Organización de los Estados Americanos**, instrumento este último que, en su **artículo 49**, dispone compromisos específicos sobre la materia educativa:

#### "Artículo 49

"Los Estados miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre las siguientes bases:

"a) **La educación primaria será obligatoria para la población en edad escolar**, y se ofrecerá también a todas las otras personas que puedan beneficiarse de ella. Cuando la imparta el Estado, será gratuita;

"b) La educación media deberá extenderse progresivamente a la mayor parte posible de la población, con un criterio de promoción social. Se diversificará de manera que, sin perjuicio de la formación general de los educandos, satisfaga las necesidades del desarrollo de cada país, y

"c) La educación superior estará abierta a todos, siempre que, para mantener su alto nivel, se cumplan las normas reglamentarias o académicas correspondientes."

**148.** En similar alcance, el Protocolo adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "**Protocolo de San Salvador**",<sup>65</sup> contempla las siguientes previsiones:

<sup>65</sup> DECRETO por el que se aprueba el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1995.





## "Artículo 13

### "Derecho a la educación

#### "1. Toda persona tiene derecho a la educación.

"2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

"3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

**"a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;**

"b. La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

"d. Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;



"e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

"4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.

**"5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados Partes."**

**149.** Finalmente, la **Convención sobre los Derechos del Niño**, dispone similares previsiones, en los siguientes términos:

#### **"Artículo 28**

"1. Los Estados Partes reconocen el **derecho del niño a la educación** y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

"a) **Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos;**

"b) **Fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria**, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad;

"c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados;

"d) Hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas;



"e) Adoptar medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar.

**"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.**

**"3.** Los Estados Partes fomentarán y alentarán la cooperación internacional en cuestiones de educación, en particular a fin de contribuir a eliminar la ignorancia y el analfabetismo en todo el mundo y de facilitar el acceso a los conocimientos técnicos y a los métodos modernos de enseñanza. A este respecto, se tendrán especialmente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo."

**150.** A partir de lo antes transcrito, es posible concluir que los instrumentos internacionales citados, coinciden en lo esencial, en que la titularidad del derecho a la educación es de toda persona; su contenido, respecto de la educación básica, debe estar orientado a posibilitar la autonomía de sus titulares y a habilitarles como miembros de una sociedad democrática; en que **la enseñanza básica debe ser asequible a todos sin discriminación**, de manera obligatoria, universal y gratuita, y en que el Estado debe garantizarla; también en que los padres tienen derecho a elegir la educación que se imparta a sus hijos y los particulares el derecho de impartirla, siempre y cuando respeten las normas mínimas estatales aplicables.<sup>66</sup>

**B****"LA EDUCACIÓN QUE IMPARTEN LOS PARTICULARES Y EL TIPO BÁSICO"**

**151.** De lo expuesto en el apartado anterior, queda clara la relevancia del derecho fundamental a la educación; y, especialmente, el **derecho de los menores a cursar la educación básica –sin discriminación–**. De igual manera,

<sup>66</sup> Como así se citó en la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020**, fallada el 31 de mayo de 2022 por el Tribunal Pleno, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



se evidenció la importancia de dicho tipo educativo, así como las destacadas facultades de rectoría que tiene en la materia la **autoridad educativa federal**.

**152.** No obstante, también quedó asentada; por un lado, **la libertad que tienen los padres de familia o tutores legales**, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas;<sup>67</sup> así como el **derecho de los particulares y entidades**<sup>68</sup> para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, siempre que aquéllas satisfagan las **normas mínimas** que el Estado prescriba o apruebe al efecto.<sup>69</sup>

**153.** Esto, hace factible la existencia de instituciones educativas de carácter privado o social que, **sin apartarse de las normas mínimas** estatales, se presenten como una opción a partir de la cual, las familias puedan elegir y tener acceso a servicios educativos con carácter propio, que mejor se adapten a sus propios requerimientos.

**154.** Esto, por ejemplo, podría incluir planteles educativos con grupos reducidos que faciliten una atención más personalizada al educando y a la propia familia, docentes con un perfil académico superior al mínimo requerido por las normas aplicables, horarios extendidos, acreditaciones nacionales o internacionales de calidad educativa, esquemas de asistencia financiera, actividades extracurriculares e instalaciones con características de higiene, seguridad y pedagogía superiores a las requeridas normativamente, entre otras características distintivas de **infraestructura escolar**.

**155.** Sin embargo, también podría tratarse de establecimientos de enseñanza con **idearios propios, orientaciones didácticas, enfoques educativos o métodos específicos; e, incluso reglamentaciones y modelos disciplina-rios particulares** que resulten adecuados para incentivar o reforzar determinados valores.

<sup>67</sup> **Artículo 13, párrafo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

<sup>68</sup> Es decir personas jurídicas o instituciones, según se aclara en la **Observación General No. 13** del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>69</sup> **Artículo 13, párrafo 4 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**



156. De manera general, pero no necesariamente, este tipo de planteles educativos involucran el **pago de colegiaturas o costos** determinados que las familias interesadas aceptan cubrir como contraprestación de los servicios educativos curriculares y extracurriculares prestados por el establecimiento de enseñanza seleccionado; sin perjuicio de que, en muchos casos, los educandos pueden acceder a estos servicios educativos a partir de becas o de otros esquemas de asistencia financiera, a la vez que también existen algunas escuelas que operan a partir de sociedades cooperativas integradas por personas con base en intereses y principios compartidos.

157. Con todo, se reitera, **la existencia de este tipo de establecimientos de enseñanza está condicionada al cumplimiento de normas mínimas de carácter estatal.**

158. Para el **Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que supervisa la aplicación del **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, estas normas mínimas pueden referirse a cuestiones como la **admisión**, los **planes de estudio** y el **reconocimiento de certificados**.<sup>70</sup>

159. Las normas mínimas, a su vez, según se indica en la propia **Observación General número 13** formulada por el referido Comité, han de respetar los objetivos educativos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13 del citado Pacto.<sup>71</sup>

160. En el caso de México, las referidas **normas mínimas** tienen como punto de partida el texto constitucional; para lo cual, el **artículo 3o., fracción VI** vigente, previene lo siguiente:

<sup>70</sup> **Observaciones generales 13** (21o. periodo de sesiones, 1999).

<sup>71</sup> "**Artículo 13.** 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz."



Constitución Federal (Texto vigente al 21 de febrero de 2019) <sup>72</sup>	Constitución Federal (Texto Vigente)
<p>"Art. 3o. ...</p> <p><b>"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.</b> En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. <b>En el caso de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</b></p> <p>"a) Impartir la educación con apego a los mismos <b>finés y criterios</b> que establecen el segundo párrafo y la fracción II, así como <b>cumplir los planes y programas</b> a que se refiere la fracción III, y</p> <p>"b) Obtener previamente, en cada caso, la <b>autorización expresa</b> del poder público, en los <b>términos que establezca la ley.</b>"</p>	<p>"Art. 3o. ...</p> <p><b>"VI. Los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades.</b> En los términos que establezca la ley, el Estado otorgará y retirará el reconocimiento de validez oficial a los estudios que se realicen en planteles particulares. <b>En el caso de la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal, los particulares deberán:</b></p> <p>"a) Impartir la educación con apego a los <b>mismos fines y criterios</b> que establece el párrafo cuarto, y la fracción II, así como <b>cumplir los planes y programas</b> a que se refieren los párrafos décimo primero y décimo segundo, y</p> <p>"b) Obtener previamente, en cada caso, la <b>autorización expresa</b> del poder público, en los <b>términos que establezca la ley.</b>"</p>

**161.** Como se observa, la Carta Magna considera dos previsiones importantes en materia de **educación particular del tipo básico:**

**162. [a]** En cuanto a sus **contenidos**, debe cumplir los mismos fines y criterios que los establecidos para la educación impartida por el Estado, así como cumplir los planes y programas oficiales;

**163. [b]** En cuanto a su **operación**, no puede establecerse una escuela del tipo básico si antes no cuenta con autorización expresa del Estado. Los **"términos"** en que se otorgará dicha autorización se delegan al legislador ordinario.

<sup>72</sup> Fecha en que el Colegio responsable se reservó el "derecho de admisión".



**164.** Entonces, la **libertad de enseñanza** prevista en el **artículo 3o., fracción VI, de la Constitución Federal, no es absoluta**, sobre todo en lo que toca al tipo básico.<sup>73</sup>

**165.** Dicha libertad, dista de la configuración que tuvo el artículo 3o. en el texto original de la **Constitución de 1857**, en la que sólo se contemplaba que **"la enseñanza es libre"**; en tanto que ahora, la enseñanza; y, sobre todo, **la educación básica, está sujeta a una rectoría fortalecida por parte del Estado.**

**166.** Más allá del texto constitucional, la **Ley General de Educación**,<sup>74</sup> dispone que la educación que impartan los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se considera un **"servicio público"** y **"estará sujeta a la rectoría del Estado"**:

Ley General de Educación (Vigente al 21 de febrero de 2019) <sup>75</sup>	Ley General de Educación (Vigente)
<p><b>"Art. 1o.</b> Esta Ley regula la educación que imparten el Estado –Federación, entidades federativas y municipios–, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios. <b>Es de observancia general en toda la República y las disposiciones que contiene son de orden público e interés social.</b>"</p>	<p><b>"Art. 1o. ...</b> Su objeto es regular la <b>educación</b> que imparta el Estado –Federación, Estados, Ciudad de México y municipios–, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, <b>la cual se considera un servicio público y estará sujeta a la rectoría del Estado.</b>"</p>

**167.** Sin embargo, lo anterior no debe leerse en el alcance de que todos los **"servicios que preste"** o los **"actos que realice"** una institución educativa particular, adquieren *per se* el carácter de **"servicio público"**; sino únicamente **aquellos que estén directa y estrictamente vinculados con la correspondiente autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios**, según el caso.

<sup>73</sup> Y a la educación normal.

<sup>74</sup> Lo que se afirma en este fallo sin prejuzgar sobre la constitucionalidad de las normas que contiene.

<sup>75</sup> Fecha en que el Colegio responsable se reservó el "derecho de admisión".



**168.** Además, el que desde la Constitución se definan rasgos que sujetan la "**educación**" que prestan los particulares a un "**régimen de servicio público**",<sup>76</sup> no impide que dichas instituciones de enseñanza, conserven su identidad y naturaleza privada, en tanto que dicho régimen constitucional, desarrollado en la legislación educativa, sólo impone que estos establecimientos cumplan determinadas "**normas estatales mínimas**", sin que ello implique que estos Colegios deban operar exactamente igual que una escuela oficial.

**169.** Entender lo contrario, iría en contra de la libertad que tienen los padres de familia; y, en su caso, los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos **escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas**. De hecho, conviene recordar que cuando la Carta Magna precisa en su artículo 3o., segundo párrafo, que la educación será, además de obligatoria, universal, inclusiva, "**pública**", gratuita y laica, **se refiere expresamente a la educación impartida por el Estado**, más no a la educación que imparten los particulares regulada en la fracción **VI** de dicho precepto de la Ley Fundamental; la cual, se insiste, debe cumplir ciertas "**normas mínimas**" e incluso, compartir algunas de las características de la educación que imparte el Estado, pero no necesariamente ser idéntica, ni menos perder su propia caracterización como enseñanza particular.

**170.** Ahora bien, desde el diseño constitucional, es posible advertir que las instituciones educativas particulares, pueden operar, esencialmente, a partir de tres escenarios jurídicos: [a] **Con autorización previa y expresa del poder público**, tratándose de establecimientos de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria y normal; [b] **Con reconocimiento de validez oficial de estudios**, por lo que respecta a cualquier otro tipo, nivel o servicio educativo (distintos a la educación básica y normal); y [c] **Sin reconocimiento de validez oficial de estudios**, tratándose de cualquier tipo, nivel o servicio educativo (distintos a la educación básica y normal).

**171.** Sobre ello, en la **acción de inconstitucionalidad 168/2020 y su acumulada 177/2020**,<sup>77</sup> previamente citada, se abundó en el sentido de que los

<sup>76</sup> Sobre todo, en el tipo básico, a partir del requerimiento de una autorización estatal previa.

<sup>77</sup> Fallada el 31 de mayo de 2022 por el Pleno, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.





particulares pueden impartir educación, en todos sus tipos y modalidades, siempre que cuenten con autorización o reconocimiento de validez oficial, según sea el caso. Para impartir **educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica**, los particulares deberán obtener *previamente*, en cada caso, una *autorización* expresa de la Secretaría del Estado.

**172.** Mientras que, tratándose de estudios distintos a los indicados, esto es, educación media superior y superior,<sup>78</sup> **es potestativo** para los particulares obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios (**RVOE**).

**173.** Entonces, ambos esquemas ("**autorización**" y "**RVOE**") difieren en su nivel de esencialidad.

**174.** La autorización es una precondition, un requisito sin el cual no es posible impartir educación inicial, preescolar, primaria, secundaria o normal.<sup>79</sup>

**175.** El **reconocimiento oficial de validez** no tiene esa condición e implica más bien una aceptación de que los estudios de educación media superior y superior (entre otros), cumplen con ciertas cualidades fijadas por las autoridades, pero aun a falta de éste puede prestarse el servicio, sólo que no tendrá validez en toda la República.<sup>80</sup>

**176.** En cualquier caso, la "**autorización**" y el "**reconocimiento de validez oficial**", generalmente conocido como "**RVOE**", constituyen instituciones jurídicas

<sup>78</sup> También estudios de formación para el trabajo y otros distintos a la educación básica y normal.

<sup>79</sup> Salvo casos muy excepcionales, pues conviene tomar en consideración que ciertos Colegios de carácter internacional, podrían operar en México a partir de acuerdos o tratados internacionales.

<sup>80</sup> **LEY GENERAL DE EDUCACIÓN. "Artículo 146.** Los particulares podrán impartir educación considerada como servicio público en términos de esta Ley, en todos sus tipos y modalidades, con la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios que otorgue la Secretaría de Educación en el Estado, en los términos dispuestos por el artículo 3o. de la Constitución, esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

"Por lo que concierne a la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica, deberán obtener previamente, en cada caso, la autorización expresa de la Secretaría.

"Tratándose de estudios distintos de los antes mencionados podrán obtener el reconocimiento de validez oficial de estudios."



de naturaleza muy distinta; en tanto que la "**autorización**", si bien no es propiamente una concesión, sí tiene el alcance de una anuencia, permiso o venia estatal que permite a una institución de enseñanza particular, impartir en México educación básica o normal. Mientras que el "**reconocimiento de validez oficial**", representa más bien el aval o respaldo del Estado a los estudios que imparten los particulares.

**177.** En ambos casos, la "**autorización**" y el "**reconocimiento de validez oficial**" incorporan a las instituciones que los obtengan, respecto de los estudios a que la propia autorización o dicho reconocimiento se refieren, al Sistema Educativo Nacional,<sup>81</sup> lo que refuerza la idea de que son propiamente dichos "**estudios**", autorizados o reconocidos, los que están sujetos al régimen de servicio público que impone cumplir con determinadas "**normas mínimas**".

**178.** Un mejor entendimiento de estas cualidades puede inferirse de lo fallado por esta Primera Sala al resolver el **amparo en revisión 327/2017**;<sup>82</sup> asunto en el que, con respecto a instituciones educativas particulares, se hizo una distinción entre aquellos actos [1] equivalentes a los de una autoridad que afecten derechos y que [2] impliquen por parte del particular, el ejercicio de funciones determinadas por una norma general; y aquellos que no cumplen con esas dos características.

**179.** Si bien dichas condiciones se desarrollaron a partir de una interpretación del **artículo 5o., fracción II, segundo párrafo**, de la Ley de Amparo, con el alcance de definir en qué casos un acto desplegado por una escuela privada de nivel básico, puede ser impugnado en amparo<sup>83</sup> —cuestión que en este asunto

<sup>81</sup> **Artículo 146** de la Ley General de Educación actualmente vigente, y **54** de la Ley General de Educación abrogada, vigente en 2019.

<sup>82</sup> **Amparo en revisión 327/2017**. Fallado el 27 de noviembre de 2019. Por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebollado, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

<sup>83</sup> Registro digital: 2021955. "AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE PARTICULARES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO." [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 77, Tomo IV, Agosto de 2020, Pág. 3041. 1a. XXI/2020 (10a.).



ya ha quedado zanjada–, lo cierto es que el criterio es útil para entender que **las autoridades de las instituciones de enseñanza particular, actúan en algunas circunstancias desde una "perspectiva pública"**, propia de las autoridades (función pública-supra subordinación); y, en otras, desde una **"perspectiva privada"**, a partir de actos que sólo tienen fundamento en una relación de coordinación.

**180.** A partir de dicha diferenciación, en dicho asunto, se consideró, por un lado, que la **baja o cese de un alumno de una escuela privada del tipo básico –por falta de pago de colegiaturas–**, no actualiza por regla general un acto de autoridad equivalente,<sup>84</sup> máxime que, en el caso, dicha baja ocurrió a partir del **incumplimiento de una obligación estrictamente contractual relacionada con el pago de la contraprestación correspondiente**, establecida como condición de ingreso y permanencia.

**181.** En este último punto, conviene adicionar que la condición constitucional de **gratuidad** sólo impacta a la educación que imparte directamente el Estado, más no a los colegios privados; por lo que, en principio, se trató de una **obligación contractual de carácter admisible**; aunque no habría que perder de vista, que aun en estos casos, las normas mínimas estatales podrían exigir un comportamiento determinado por parte de los establecimientos particulares, como el permitir ciertas condiciones que faciliten al educando concluir el ciclo escolar o facilitarle su tránsito a otra institución educativa pública o particular.

**182.** De hecho, sólo a manera de ejemplificar una posible regulación así, puede citarse el **"Acuerdo que establece las bases mínimas de información para la comercialización de los servicios educativos que prestan los particulares"**,<sup>85</sup> instrumento que contiene ciertas previsiones para el caso de

<sup>84</sup> Registro digital: 2021960. "BAJA O CESE DE UN ALUMNO DE UNA ESCUELA PRIVADA DEL NIVEL BÁSICO. POR REGLA GENERAL, NO ACTUALIZA EL CARÁCTER DE ACTO DE AUTORIDAD EQUIVALENTE." [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 77, Tomo IV, Agosto de 2020, Pág. 3042. 1a. XXII/2020 (10a.)

<sup>85</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de marzo de 1992. Emitido por el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial, el Secretario de Educación Pública y el Procurador Federal del Consumidor.



incumplimiento del pago de tres o más meses de colegiatura.<sup>86</sup> Esta última aclaración,<sup>87</sup> resulta de la mayor relevancia, en tanto que **no bastaría la existencia de un contrato de prestación de servicios educativos para justificar, ante el incumplimiento de una cláusula, cualquier comportamiento aceptado convencionalmente entre una institución educativa particular y los usuarios del servicio educativo que prestan.**

**183.** Esto es, **no puede privilegiarse una relación contractual celebrada con los padres o tutores de los educandos, por encima de la satisfacción de sus derechos fundamentales;** de ahí que los respectivos contratos no deben contener cláusulas contrarias a las "**normas mínimas estatales**" que condicionan la prestación de los servicios educativos por parte de entes privados. En suma, **no porque exista un contrato, puede eludirse el cumplimiento de los deberes propios de todo colegio privado.**

**184.** De hecho, en el referido precedente (**amparo en revisión 327/2017**), se determinó que la retención de boletas de calificaciones y demás material de evaluación por parte de una escuela del nivel básico, sí debía ser considerado como un acto equivalente de autoridad, cuya validez estaba condicionada a no violar las condiciones de acceso al derecho a la educación.<sup>88</sup>

**185.** Para ello, además de las previsiones contenidas en el Acuerdo ya referido sobre "**bases mínimas de comercialización**", se tomó en cuenta que el **artículo 146** de la **Ley General de Educación** vigente, dispone que:

"En ningún caso, con motivo del cobro de colegiaturas o cualquier otra contraprestación, derivada de la educación que se imparta en términos de este artículo, se realizarán acciones que atenten contra la dignidad y los derechos

<sup>86</sup> Dicho Acuerdo ya fue motivo de análisis en el amparo directo en revisión 2268/2016, fallado por esta Primera Sala, por unanimidad de cuatro votos el 26 de abril de 2017.

<sup>87</sup> No desarrollada así en el precedente citado.

<sup>88</sup> Registro digital: 2022006. "RETENCIÓN DE BOLETAS DE CALIFICACIONES Y DEMÁS MATERIAL DE EVALUACIÓN POR PARTE DE UNA ESCUELA PRIVADA DEL NIVEL BÁSICO. SUS CONDICIONES DE VALIDEZ." [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 77, Tomo IV, Agosto de 2020, Pág. 3056. 1a. XXIII/2020 (10a.).



de los educandos, de manera especial de las niñas y niños, incluyendo la retención de documentos personales y académicos."

**186.** Esto permite afirmar que, si bien los contratos de prestación de servicios educativos con escuelas privadas se celebran con fundamento en la autonomía de la voluntad de las partes, lo cierto es que **dichos instrumentos contractuales no pueden servir para eludir el cumplimiento de las normas mínimas de carácter estatal que se imponen como condición para que dichos particulares tengan la oportunidad de impartir educación, ni menos para como justificación, excusa o sustento para vulnerar los derechos humanos de los educandos.**

**187.** Lo anterior, máxime si se trata de la educación básica, sujeta a una regulación intensa que impone mayores obligaciones por parte de quienes prestan servicios educativos privados, fundamentalmente dirigidos a la atención de menores de edad.

**188.** Con todo, la legislación educativa define con claridad diversas normas mínimas que debe cumplir todo establecimiento educativo, incluyendo a las instituciones particulares de enseñanza; las cuales, además, mantienen un régimen propio en la legislación educativa que les impone obligaciones específicas. Por ejemplo, la **Ley General de Educación**,<sup>89</sup> contempla los requisitos mínimos que deben satisfacerse para obtener la autorización o el reconocimiento de validez oficial de estudios:

Ley General de Educación (Vigente al 21 de febrero de 2019) <sup>90</sup>	Ley General de Educación (Vigente)
"Artículo 55. Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten:	"Artículo 147. Las autorizaciones y los reconocimientos de validez oficial de estudios se otorgarán cuando los solicitantes cuenten:

<sup>89</sup> En este fallo no se prejuzga sobre la constitucionalidad de los preceptos que se citan de la Ley General de Educación, cuya regularidad constitucional no es propia de la presente litis.

<sup>90</sup> Fecha en que el Colegio responsable se reservó el "derecho de admisión".



"I. Con **personal** que acredite la preparación adecuada para impartir educación y, en su caso, satisfagan los demás requisitos a que se refiere el artículo 21;

"II. Con **instalaciones** que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, pedagógicas y de accesibilidad que la autoridad otorgante determine, conforme a los términos que señalen las disposiciones aplicables. Para establecer un nuevo plantel se requerirá, según el caso, una nueva autorización o un nuevo reconocimiento, y

"III. Con **planes y programas** de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la preescolar, la primaria, la secundaria, la normal, y demás para la formación de maestros de educación básica."

"I. Con **personal** docente que acredite la preparación adecuada para impartir educación;

"II. Con **instalaciones** que satisfagan las condiciones higiénicas, de seguridad, de protección civil, pedagógicas y de accesibilidad que la autoridad otorgante determine, en coadyuvancia con las autoridades competentes, conforme a los términos previstos en las disposiciones aplicables, y

"III. Con **planes y programas** de estudio que la autoridad otorgante considere procedentes, en el caso de educación distinta de la inicial, preescolar, la primaria, la secundaria, la normal, y demás para la formación de maestros de educación básica."

189. Adicionalmente, la propia Ley General de Educación, contempla determinadas obligaciones de los planteles educativos particulares:

Ley General de Educación (Vigente al 21 de febrero de 2019) <sup>91</sup>	Ley General de Educación (Vigente)
<p>"<b>Artículo 57.</b> Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:</p> <p>"I. <b>Cumplir con lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;</b></p>	<p>"<b>Artículo 149.</b> Los particulares que impartan educación con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios deberán:</p> <p>"I. <b>Cumplir con lo dispuesto en el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la presente Ley y demás disposiciones aplicables;</b></p>

<sup>91</sup> Fecha en que el Colegio responsable se reservó el "derecho de admisión".



"II. Cumplir con los **planes y programas** de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes;

"III. Proporcionar un **mínimo de becas** en los términos de los lineamientos generales que la autoridad que otorgue las autorizaciones o reconocimientos haya determinado;

"IV. Cumplir los **requisitos previstos en el artículo 55**, y

"V. Facilitar y colaborar en las actividades de **evaluación, inspección y vigilancia** que las autoridades competentes realicen u ordenen."

"II. Cumplir con los **planes y programas** de estudio que las autoridades educativas competentes hayan determinado o considerado procedentes y mantenerlos actualizados;

"III. **Otorgar becas** que cubran la impartición del servicio educativo, las cuales no podrán ser inferiores al cinco por ciento del total de alumnos inscritos en cada plan y programa de estudios con autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, las cuales distribuirá por nivel educativo y su otorgamiento o renovación no podrá condicionarse a la aceptación de ningún crédito, gravamen, servicio o actividad extracurricular a cargo del becario. El otorgamiento de un porcentaje mayor de becas al señalado en la presente fracción será decisión voluntaria de cada particular. Las becas podrán consistir en la exención del pago total o parcial de las cuotas de inscripción o de colegiaturas que haya establecido el particular. Corresponde a la Secretaría la asignación de las becas a las que se refiere esta fracción, con la finalidad de contribuir al logro de la equidad educativa; para tal efecto emitirá los lineamientos mediante los cuales se realizará dicha asignación en comités en los que participarán representantes de las instituciones de particulares que impartan educación en los términos de la presente Ley;

"IV. Cumplir los **requisitos previstos en el artículo 147** de esta Ley;

"V. Cumplir y colaborar en las actividades de **evaluación y vigilancia** que las autoridades competentes realicen u ordenen;



"VI. **Proporcionar la información** que sea requerida por las autoridades;

"VII. **Entregar a la autoridad educativa la documentación e información** necesaria que permitan verificar el cumplimiento de los requisitos para seguir impartiendo educación, conforme a los lineamientos emitidos para tal efecto;

"VIII. **Solicitar el refrendo** del reconocimiento de validez oficial de estudios al término de la vigencia que se establezca, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y

"IX. **Dar aviso a la autoridad educativa competente el cambio de domicilio** donde presten el servicio público de educación o cuando dejen de prestarlo conforme a la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios respectiva, para que conforme al procedimiento que se determine en las disposiciones aplicables, se dé inicio al procedimiento de retiro o revocación."

**190.** Lo anterior, ilustra que, si bien en la Ley General de Educación, existen disposiciones especialmente aplicables a las instituciones educativas particulares;<sup>92</sup> existe también un **deber de carácter transversal para cumplir con otras disposiciones que aplican a toda escuela**; dentro de las cuales, se encuentran aquellas inherentes a la no discriminación, previstas en la Carta Magna, en la legislación educativa y en otros ordenamientos relevantes.

<sup>92</sup> Capítulo V de la Ley General de Educación vigente en 2019 (**CAPÍTULO V. DE LA EDUCACIÓN QUE IMPARTAN LOS PARTICULARES**) y en el Título Décimo Primero de la Ley General de Educación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de septiembre de 2019 (De la educación impartida por particulares).





**C** "CONDICIONES DE ACCESO E INSCRIPCIÓN AL TIPO BÁSICO"

191. La Ley General de Educación, contiene diversos preceptos destinados a **garantizar el acceso a la enseñanza básica**; algunos que aplican de manera transversal a la educación pública y privada; y, otros, fundamentalmente dirigidos a la educación impartida por el Estado.

192. De manera especial, destaca el mandato de **igualdad de oportunidades** en el acceso al sistema educativo nacional, satisfaciendo los requisitos establecidos en las **disposiciones aplicables**, condición que se estima aplica por igual a la educación impartida por el Estado, como a la impartida por particulares:

Ley General de Educación (Vigente al 21 de febrero de 2019) <sup>93</sup>	Ley General de Educación (Vigente)
<p>"<b>Artículo 2o.</b> Todo individuo tiene derecho a recibir educación de calidad en condiciones de equidad, por lo tanto, <b>todos los habitantes del país tienen las mismas oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en el sistema educativo nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las disposiciones generales aplicables. ...</b>"</p>	<p>"<b>Artículo 5. ...</b>                      "...                      "El Estado ofrecerá a las personas las <b>mismas oportunidades de aprendizaje, así como de acceso, tránsito, permanencia, avance académico y, en su caso, egreso oportuno en el Sistema Educativo Nacional, con sólo satisfacer los requisitos que establezcan las instituciones educativas con base en las disposiciones aplicables.</b>                      "Toda persona gozará del derecho fundamental a la educación bajo el principio de la intangibilidad de la dignidad humana."</p>
<p>"<b>Artículo 33.</b> Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:</p>	<p>"<b>Artículo 9.</b> Las autoridades educativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y con la finalidad de establecer <b>condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada per</b></p>

<sup>93</sup> Fecha en que el Colegio responsable se reservó el "derecho de admisión".



"...

**"XI Bis. Garantizar el acceso a la educación básica** y media superior, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad; esta obligación se tendrá por satisfecha con el ofrecimiento de servicios educativos de calidad."

**sona**, con equidad y excelencia, realizarán entre otras, las siguientes acciones:

"...

**"IX. Facilitar el acceso a la educación básica** y media superior, previo cumplimiento de los requisitos que para tal efecto se establezcan, aun cuando los solicitantes carezcan de documentos académicos o de identidad; esta obligación se tendrá por satisfecha con el ofrecimiento de servicios educativos en los términos de este Capítulo y de conformidad con los lineamientos que emita la Secretaría."

**"Artículo 16.** La educación que imparta el Estado, sus organismos descentralizados y los **particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios**, se basará en los resultados del progreso científico; luchará contra la ignorancia, sus causas y efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios, la formación de estereotipos, **la discriminación** y la violencia, especialmente la que se ejerce contra la niñez y las mujeres, así como personas con discapacidad o en situación de vulnerabilidad social, debiendo implementar políticas públicas orientadas a garantizar la transversalidad de estos criterios en los tres órdenes de gobierno.

"Además, responderá a los siguientes criterios:

"...

**"VI.** Será equitativa, al favorecer el pleno ejercicio del derecho a la educación de todas las personas, para lo cual combatirá las desigualdades socioeconómicas, regionales, de capacidades y de género, respaldará a estudiantes en condiciones



	<p>de vulnerabilidad social y ofrecerá a todos los educandos una educación pertinente que asegure su acceso, tránsito, permanencia y, en su caso, egreso oportuno en los servicios educativos; ..."</p>
<p><b>"Artículo 32.</b> Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de calidad de cada individuo, una mayor equidad educativa, así como el logro de la efectiva <b>igualdad en oportunidades de acceso, tránsito y permanencia en los servicios educativos.</b></p> <p>"Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a quienes pertenezcan a grupos y regiones con mayor rezago educativo, dispersos o que enfrentan situaciones de vulnerabilidad por circunstancias específicas de carácter socioeconómico, físico, mental, de identidad cultural, origen étnico o nacional, situación migratoria o bien, relacionadas con aspectos de género, preferencia sexual, creencias religiosas o prácticas culturales, en términos de lo dispuesto en los artículos 7o. y 8o. de esta Ley."</p>	

**193.** Ahora bien, en materia de **inscripciones a la educación básica**, la legislación educativa sólo contiene disposiciones mínimas:

<p>Ley General de Educación (Vigente al 21 de febrero de 2019)<sup>94</sup></p>	<p>Ley General de Educación (Vigente)</p>
<p><b>"Artículo 6o.</b> La <b>educación que el Estado imparta será gratuita.</b> Las donaciones o cuotas voluntarias destinadas a dicha educación en ningún caso se entenderán como</p>	<p><b>"Artículo 7.</b> Corresponde al Estado la rectoría de la educación; la impartida por éste, además de obligatoria, será:</p>

<sup>94</sup> Fecha en que el Colegio responsable se reservó el "derecho de admisión".



contraprestaciones del servicio educativo. Las autoridades educativas en el ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos para la regulación, destino, aplicación, transparencia y vigilancia de las donaciones o cuotas voluntarias.

"Se prohíbe el pago de cualquier contraprestación que impida o condicione la prestación del servicio educativo a los educandos.

"En ningún caso se podrá condicionar la inscripción, el acceso a la escuela, la aplicación de evaluaciones o exámenes, la entrega de documentación a los educandos o afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los alumnos, al pago de contraprestación alguna."

"**Artículo 12.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

"...

"**VIII Bis.** Expedir, para el caso de los estudios de educación básica, **normas de control escolar, las cuales deberán facilitar la inscripción, reinscripción, promoción, regularización, acreditación y certificación de estudios de los educandos; ...**"

"**Artículo 65.** Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

"**I. Obtener inscripción en escuelas públicas** para que sus hijas, hijos o pupilos menores de edad, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria, la secundaria y la media superior.

"La edad mínima para ingresar a la educación básica en el nivel preescolar es de 3

"...

"**IV.** Gratuita, al ser un servicio público garantizado por el Estado, por lo que:

"...

"b) **No se podrá condicionar** la inscripción, el acceso a los planteles, la aplicación de evaluaciones o exámenes, la entrega de documentación a los educandos al pago de contraprestación alguna, ni afectar en cualquier sentido la igualdad en el trato a los educandos, y ..."

"**Artículo 113.** Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

"...

"**IX.** Expedir, para el caso de los estudios de educación básica, **normas de control escolar, las cuales deberán facilitar la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación de estudios de los educandos; ...**"

"**Artículo 128.** Son derechos de quienes ejercen la patria potestad o la tutela:

"**I. Obtener inscripción en escuelas públicas** para que sus hijas, hijos o pupilos menores de dieciocho años, que satisfagan los requisitos aplicables, reciban la educación preescolar, la primaria, la secundaria, la media superior y, en su caso, la educación inicial, en concordancia con los **espacios disponibles** para cada tipo educativo; ..."



años, y para nivel primaria 6 años, cumplidos al 31 de diciembre del año de inicio del ciclo escolar."

**194.** De lo anterior, se desprende que, si bien **no existe un derecho de quienes ejercen la patria potestad o tutela, para obtener su inscripción en cualquier institución educativa particular que elijan, el acceso a las mismas sí debe darse bajo condiciones de igualdad de oportunidades, una vez satisfechos los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables.**

D

**"EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD Y LA RESERVA DEL DERECHO DE ADMISIÓN EN LA ESFERA EDUCATIVA"**

**195.** De lo expuesto hasta este momento, ha quedado claro que **el principio de igualdad y no discriminación tiene plena eficacia en las relaciones que se establecen entre las instituciones educativas particulares, los educandos y las familias** a quienes prestan sus servicios.

**196.** De igual forma, se ha establecido que, **en la prestación de los servicios educativos por parte de los particulares, pueden identificarse distintas facetas o momentos**, que podrían ameritar un matiz distinto en la modulación del principio de autonomía de la voluntad, en tanto que existen algunos procesos educativos que se encuentran estrictamente normados y otros en los que, si bien puede existir cierta libertad de contratación, no existe espacio para la discriminación.

**197.** Sin embargo, lo anterior, no implica afirmar que la vigencia de los derechos fundamentales entre particulares conduce a la eliminación de la libertad y de la autonomía de la voluntad en las relaciones privadas. Para ello, como se refirió en el **Amparo Directo en Revisión 992/2014**,<sup>95</sup> es necesario partir de la

<sup>95</sup> Fallado el 12 de noviembre de 2014, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



idea de que **el principio de autonomía de la voluntad** goza de rango constitucional y no debe ser reconducido a un simple principio que rige el derecho civil.

**198.** En dicho fallo, se recordó que, de la dignidad humana, como derecho fundamental superior reconocido en los artículos 1o., 2o., 3o. y 28 de nuestro texto constitucional, deriva, entre otros derechos personalísimos, el de todo individuo a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida.<sup>96</sup>

**199.** Así, se indicó, el respeto del 'individuo como persona requiere el respeto de su autodeterminación individual, por lo que, **si no existe libertad del individuo para estructurar sus relaciones jurídicas de acuerdo con sus deseos, no se respeta la autodeterminación de ese sujeto.** Aunado a lo anterior, se refirió que el principio de autonomía de la voluntad tiene reflejo en el derecho de propiedad y en la **libertad de contratación**, la cual también es un elemento central del libre desarrollo de la personalidad, y en cuya virtud las partes de una relación jurídica son libres para gestionar su propio interés y regular sus relaciones, sin injerencias externas.

**200.** No obstante, se aclaró que **la libertad de contratación no es absoluta y que puede estar sujeta a limitaciones**, producidas bien por la interacción de los valores superiores del ordenamiento jurídico, plasmados en conceptos como orden público o buenas costumbres, o bien por razón del desequilibrio político y económico existente entre las partes, como sucede con las **normas de protección de los trabajadores o de los consumidores.**

**201.** En el referido precedente, se determinó que la Constitución, al establecer el principio de igualdad, **no pretende imponer rígidamente a cada individuo que trate a los demás con exquisita igualdad** en sus relaciones recíprocas, obligándole a justificar de forma objetiva cualquier desviación de esa regla. Es decir, un ordenamiento jurídico como el nuestro –que se aleja de los paradigmas totalitarios–, **permite un espacio de espontaneidad y hasta de arbitrariedad en las relaciones que se suceden entre particulares.**

<sup>96</sup> Al Registro digital: 165822. "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE." [TA]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, Diciembre de 2009, Pág. 7. P. LXVI/2009.



**202.** Así, para esta Primera Sala, es indudable que **existe una esfera de actuación puramente privada**, que queda fuera del alcance de las normas constitucionales, en el que **los individuos son libres de distinguir a la hora de seleccionar las personas con las que van a relacionarse** (pueden invitar a su casa a quienes crean conveniente, asociarse con quienes deseen y negarse a entrar en un determinado establecimiento, por los motivos que sean), de regular esas relaciones (determinando el contenido de los contratos, de los estatutos sociales o de las disposiciones testamentarias) y de comportarse, en general, de una manera que le está vedado a los órganos públicos regular.

**203.** Este **espacio puro de actuación privada** constituye una excepción a la regla general de que no es posible admitir la discriminación entre particulares, lo que ilustra que **cuanto más cercana es una relación interpersonal, más limitada debe ser la interferencia en la autonomía individual**. Por el contrario, cuanto más nos alejamos de esa esfera íntima de proximidad, mayor alcance tendrá el principio de igualdad.

**204.** Bajo esa condición, de forma previa al juicio de ponderación y razonabilidad, **el intérprete tendrá que analizar el tipo de relación que se está sucediendo entre los particulares y contextualizarla de forma adecuada**. En esta lógica, existen tres factores que, a juicio de esta Primera Sala, resultan útiles a la hora de medir la incidencia de los derechos fundamentales; y, en particular la prohibición de no discriminación en el tráfico jurídico-privado, cuando se ve enfrentado con el principio de autonomía de la voluntad. Estos tres factores que ya fueron expuestos en un apartado previo se recuerdan aquí dada su relevancia:

- En primer lugar, **la presencia de una relación asimétrica**, en la que una de las partes ostenta una posición de clara superioridad frente a la otra. Cuanto mayor sea la desigualdad de facto entre los sujetos de la relación, mayor será el margen de autonomía privada cuyo sacrificio es admisible. Dicho de otro modo, **cuanto menor sea la libertad de la parte débil de la relación, mayor es la necesidad de protección**.

- El segundo factor a tomar en cuenta es **la repercusión social de la discriminación**, es decir la existencia de un patrón de conducta generalizado o bastante extendido, desde un punto de vista sociológico. Cuando concurre esta



circunstancia, la decisión discriminatoria deja de ser un asunto estrictamente privado y pasa a ser un asunto de relevancia pública.

• El tercer factor, por último, es valorar **la posible afectación al núcleo esencial de la dignidad de la persona discriminada.**

**205.** Por último, en el referido **Amparo Directo en Revisión 992/2014**, se refirió que, aunado a los referidos factores, **es necesario –por obvio que parezca–, que el intérprete analice ante qué tipo de relación jurídica en particular se enfrenta.** Planteamiento que se considera indispensable ya que el rol que juegan, tanto el principio de igualdad como la libertad de contratación, es distinto si nos encontramos ante una relación contractual de carácter civil o comercial, que si nos enfrentamos a una relación que se suceden en el marco de las relaciones laborales.

**206.** En el presente caso, ya ha quedado definido que, **por regla general**, existe una **relación asimétrica** entre las instituciones educativas particulares y los educandos o familias que reciben sus servicios, en tanto que las escuelas privadas, suelen establecer **regulación propia** que rige distintos procesos afines a la prestación de los servicios educativos [proceso de selección o reclutamiento –generalmente llamado "admisión" o "preinscripción"–, procesos disciplinarios, políticas de becas o asistencia financiera,<sup>97</sup> etc.].

**207.** Esto, sin perjuicio de otros procesos en los que las escuelas privadas del tipo básico deben actuar conforme a **normas generales emitidas por la autoridad competente**; que, por cuanto hace al tipo básico, aplican a los procesos de inscripción, reinscripción, evaluación, acreditación y a los propios contenidos objeto de enseñanza (planes y programas de estudio), así como a la selección del personal docente (formado como regla general en la educación normal) y a los requisitos mínimos de sus instalaciones.

**208.** Además, se trata de una relación jurídica en la que **los educandos y familias, actúan como una parte débil en los procesos de contratación**, pues

---

<sup>97</sup> Salvo en el caso de que el **mínimo de becas** que por ley deban otorgar esté sujeto a normas generales, como ocurre en los tipos básico y medio superior.





si bien, pueden elegir a qué escuela privada desean formular una solicitud de ingreso, lo cierto es que, a partir de esa regulación, se enfrentan a contratos modelo a los que deben en su caso adherirse, sin perjuicio de quedar sujetos a la regulación interna de la propia institución educativa y de las normas generales que ésta deba aplicar.

**209.** Aquí, debe recordarse que **la prestación de servicios educativos está sujeta a las normas generales que protegen a los consumidores;** y que, de forma especial, el **artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor,** establece una cláusula especial que **prohíbe, en lo general, que los proveedores de bienes o servicios se reserven el derecho de admisión:**

**"ARTÍCULO 58.** El proveedor de bienes, productos o servicios **no podrá negarlos o condicionarlos al consumidor por razones de género, nacionalidad, étnicas, preferencia sexual, religiosas o cualquiera otra particularidad.**

**"Los proveedores de bienes y servicios que ofrezcan éstos al público en general, no podrán establecer preferencias o discriminación alguna respecto a los solicitantes del servicio, tales como selección de clientela, condicionamiento del consumo, reserva del derecho de admisión, exclusión a personas con discapacidad y otras prácticas similares, salvo por causas que afecten la seguridad o tranquilidad del establecimiento, de sus clientes o de las personas discapacitadas, o se funden en disposiciones expresas de otros ordenamientos legales.** Dichos proveedores en ningún caso podrán aplicar o cobrar tarifas superiores a las autorizadas o registradas para la clientela en general, ni ofrecer o aplicar descuentos en forma parcial o discriminatoria. Tampoco podrán aplicar o cobrar cuotas extraordinarias o compensatorias a las personas con discapacidad por sus implementos médicos, ortopédicos, tecnológicos, educativos o deportivos necesarios para su uso personal, incluyéndose el perro guía en el caso de invidentes.

"Los proveedores están obligados a dar las facilidades o contar con los dispositivos indispensables para que las personas con discapacidad puedan utilizar los bienes o servicios que ofrecen. Dichas facilidades y dispositivos no pueden ser inferiores a los que determinen las disposiciones legales o normas oficiales aplicables, ni tampoco podrá el proveedor establecer condiciones o



limitaciones que reduzcan los derechos que legalmente correspondan al discapacitado como consumidor."

**210.** Nótese que el precepto transcrito, aceptaría distinciones en la clientela de servicios ofrecidos al público en general, únicamente en dos supuestos:

• **Por causas que afecten la seguridad o tranquilidad del establecimiento, de sus clientes o de las personas discapacitadas; y,**

• **Por causas que se funden en disposiciones expresas de ordenamientos legales.**

**211.** En cualquier caso, se trata de condiciones verdaderamente objetivas que como excepción tendrían que justificarse y ser razonables, por lo que no bastaría que un establecimiento decida de forma arbitraria rechazar a una persona la prestación de un servicio, sólo porque presume que ésta afectara la seguridad o tranquilidad del establecimiento.

**212.** Esto es, como ejemplo, un establecimiento podría reservarse el derecho de admisión de personas que porten armas de fuego –aún con licencia– y así advertirlo en su reglamentación, haciéndolo visible en sus accesos, pero no sólo incluir un aviso genérico de reserva de admisión que le permita seleccionar arbitraria o discrecionalmente a su clientela.

**213.** En el caso de un establecimiento educativo particular del tipo básico, la violación de reglas académicas o disciplinarias podría eventualmente condicionar la permanencia del educando en la institución educativa, siempre y cuando dichas reglas resultaren constitucionalmente aceptables y en tanto se apliquen por el plantel privado aquellas normas mínimas de orden público necesarias que permitan al educando, sea concluir el grado escolar o transitar a otro establecimiento educativo.

**214.** Lo que no resulta válido en ningún caso, es que los planteles educativos particulares del tipo básico adopten posturas normativas, publicitarias, contractuales o de facto, en las que se reserven de forma abierta y arbitraria el derecho de admisión de los educandos o familias que soliciten su incorporación a una comunidad educativa determinada.



**215.** Esto es además importante, precisamente por la **repercusión social que tiene una reserva de admisión en la esfera de la enseñanza**; en tanto que ello impacta el **derecho a la educación** (protegido por el artículo 3o. constitucional) y tratándose del tipo básico, el **derecho al interés superior de la niñez** (protegido por el artículo 4o. constitucional).

**216.** Esto también es grave, porque es una práctica extendida de algunas escuelas particulares reservarse el derecho de admisión de los educandos, seleccionarlos de forma indebida o **darlos de baja cuando presentan una queja o inconformidad ante el propio plantel o ante autoridades educativas o no educativas**, situación que deja en estado de indefensión a los menores educandos y a sus familias, pues se ven en la inmediata necesidad de buscar otra escuela, sin posibilidad de esperar que las respectivas autoridades resuelvan las denuncias presentadas.

**217.** E, incluso, si acuden a juicios ordinarios, éstos se fallan cuando ya no es posible reinsertar de forma oportuna al educando en la comunidad educativa de la que formaba parte y ello no siempre deriva en las reparaciones necesarias para violaciones a derechos humanos de tal impacto.

**218.** En apartados previos, ya se ha desarrollado de forma exhaustiva el contexto nacional e internacional en el que se desenvuelven los referidos derechos educativos, pero conviene adicionar algunos preceptos legales que dan cuenta de manera especial, del interés del legislador por proteger a la niñez en la esfera de la enseñanza.

**219.** Al respecto, la **Ley Federal de Protección al Consumidor**, contempla en su **artículo 14**, plazos elevados de prescripción (hasta diez años) en el caso de afectaciones a los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

**220.** A su vez, el artículo **105, fracción II, inciso b)**, de la propia **Ley Federal de Protección al Consumidor** contempla plazos mayores para la presentación de reclamaciones cuando éstas se realicen "**con motivo de la prestación de servicios educativos o similares, proporcionados por particulares a niñas, niños o adolescentes, por vulneración a los derechos contemplados en el Título Segundo de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adoles-**



**centes"**. En estos casos, la reclamación podrá presentarse dentro del término de diez años a partir de que se advierta dicha vulneración.

**221.** Por su parte, la **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**, también da cuenta del tratamiento especial que merece la niñez, estableciendo en su **artículo 9, fracción XIX**, como discriminación, el **"Obstaculizar las condiciones mínimas necesarias para el crecimiento y desarrollo integral, especialmente de las niñas y los niños, con base al interés superior de la niñez"**.

**222.** Incluso, la **fracción I del artículo 9** del propio ordenamiento, define como discriminación el **"impedir el acceso o la permanencia a la educación pública o privada, así como a becas e incentivos en los centros educativos"**.

**223.** Similares concepciones se reiteran en el artículo 8, fracciones I y XXVI, de la **Ley para Prevenir y Erradicar la Discriminación en el Estado de San Luis Potosí**.

**224.** Por su parte, la **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, contempla en su articulado distintos preceptos que regulan de forma reforzada la prohibición de la discriminación en la esfera de la niñez:

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

"I. El interés superior de la niñez;

"II. La universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad e integralidad de los derechos de niñas, niños y adolescentes, conforme a lo dispuesto en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en los tratados internacionales;

"III. La igualdad sustantiva;

**"IV. La no discriminación;**

"V. La inclusión; ..."



"**Artículo 13.** Para efectos de la presente Ley son derechos de niñas, niños y adolescentes, de manera enunciativa más no limitativa, los siguientes:

" ...

"V. Derecho a la igualdad sustantiva;

"**VI. Derecho a no ser discriminado;**

" ...

"**XI. Derecho a la educación; ...**"

## Capítulo Sexto

### Del Derecho a No ser Discriminado

"**Artículo 39.** Niñas, niños y adolescentes tienen **derecho a no ser sujetos de discriminación** alguna ni de limitación o restricción de sus derechos, en razón de su origen étnico, nacional o social, idioma o lengua, edad, género, preferencia sexual, estado civil, religión, opinión, condición económica, circunstancias de nacimiento, discapacidad o estado de salud o **cualquier otra condición atribuible a ellos mismos o a su madre, padre, tutor o persona que los tenga bajo guarda y custodia, o a otros miembros de su familia.**

"Asimismo, las autoridades están obligadas a llevar a cabo medidas especiales para prevenir, atender y erradicar la Discriminación Múltiple de la que son objeto niñas, niños y adolescentes en situación de exclusión social, en situación de calle, afrodescendientes, peores formas de trabajo infantil o cualquiera otra condición de marginalidad."

"**Artículo 40.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, están obligadas a adoptar medidas y a realizar las acciones afirmativas necesarias para garantizar a niñas, niños y adolescentes la igualdad sustantiva, de oportunidades y el derecho a la no discriminación.



"La adopción de estas medidas y la realización de acciones afirmativas formarán parte de la **perspectiva antidiscriminatoria**, la cual será incorporada de manera transversal y progresiva en el quehacer público, y de manera particular en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

"Serán factor de análisis prioritario las diferencias de género como causa de vulnerabilidad y discriminación en contra de las niñas y las adolescentes."

**Artículo 41.** Las instancias públicas de los poderes federales y locales así como los órganos constitucionales autónomos deberán reportar semestralmente al Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, o a la instancia respectiva local, las medidas de nivelación, medidas de inclusión y Acciones afirmativas que adopten, para su registro y monitoreo, en términos de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y de las legislaciones locales correspondientes.

"Dichos reportes deberán desagregar la información, por lo menos, en razón de edad, sexo, escolaridad, entidad federativa y tipo de discriminación."

**Artículo 42.** Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, **adoptarán medidas para la eliminación de usos, costumbres, prácticas culturales o prejuicios que atenten contra la igualdad de niñas, niños y adolescentes por razón de género o que promuevan cualquier tipo de discriminación, atendiendo al interés superior de la niñez.**"

**225.** La propia **Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**, contempla medidas específicas en materia de protección del derecho a la educación:

### **Capítulo Décimo Primero Del Derecho a la Educación**

**Artículo 57.** Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a una educación de calidad que contribuya al conocimiento de sus propios derechos y, **basada en un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva, que garantice el respeto a su dignidad humana;** el desarrollo armónico de sus potencialida-



des y personalidad, y fortalezca el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, en los términos del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Educación y demás disposiciones aplicables.

**"Quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia, tendrán derecho a intervenir en la educación que habrá de darse a niñas, niños y adolescentes, en términos de lo previsto por el artículo 103 de esta Ley.**

"Las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias garantizarán la consecución de una educación de calidad y la **igualdad sustantiva en el acceso y permanencia en la misma**, para lo cual deberán: ...

**"II. Adoptar medidas orientadas hacia el pleno ejercicio del derecho a la educación;**

"...

"VI. Adaptar el sistema educativo a las condiciones, intereses y contextos específicos de niñas, niños y adolescentes para **garantizar su permanencia en el sistema educativo;**

"...

"XI. Conformar una instancia multidisciplinaria responsable que establezca mecanismos para la prevención, atención y canalización de los casos de maltrato, perjuicio, daño, agresión, abuso o cualquier otra forma de violencia que se suscite hacia niñas, niños y adolescentes en los centros educativos del país;

"XII. Se elaboren protocolos de actuación sobre situaciones de acoso o violencia escolar para el personal y para quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia;

**"XIII. Garantizar el pleno respeto al derecho a la educación y la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad en todos los niveles del**



**Sistema Educativo Nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación** y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado;

" ...

**"XVI. Contribuir a garantizar la permanencia y conclusión de la educación obligatoria de niñas, niños y adolescentes y para abatir el ausentismo, abandono y deserción escolares;**

" ...

**"XVIII. Erradicar las prácticas pedagógicas discriminatorias o excluyentes** que atenten contra la dignidad humana o integridad, especialmente los tratos humillantes y degradantes; ..."

**226.** Resulta también relevante el **artículo 149 Ter del Código Penal Federal**, que contempla como **delito** la **negativa o restricción de los derechos educativos**, cuando ello ocurra por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole que atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas.<sup>98</sup>

<sup>98</sup> **"Artículo 149 Ter.** Se aplicará sanción de uno a tres años de prisión o de ciento cincuenta a trescientos días de trabajo a favor de la comunidad y hasta doscientos días multa al que por razones de origen o pertenencia étnica o nacional, raza, color de piel, lengua, género, sexo, preferencia sexual, edad, estado civil, origen nacional o social, condición social o económica, condición de salud, embarazo, opiniones políticas o de cualquier otra índole atente contra la dignidad humana o anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas mediante la realización de cualquiera de las siguientes conductas:

"I. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho;

"II. Niegue o restrinja derechos laborales, principalmente por razón de género o embarazo; o limite un servicio de salud, principalmente a la mujer en relación con el embarazo; o

"III. Niegue o restrinja derechos educativos.

"Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación a que tenga derecho se le aumentará en una





**227.** Similar disposición existe en el **artículo 186 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí**, que refiere lo siguiente:

**"CAPÍTULO III**

**"Discriminación**

**"ARTÍCULO 186.** Comete el delito a que se refiere este capítulo, quien, por razón de edad, sexo, estado civil, embarazo, raza, procedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas:

"I. Provoque o incite al odio o a la violencia;

**"II. Niegue a una persona un servicio o una prestación a la que tenga derecho. Para los efectos de esta fracción, se considera que toda persona tiene derecho a los servicios o prestaciones ue (sic) se ofrecen al público en general;**

"III. Veje o excluya a alguna persona o grupo de personas, o

"IV. Niegue o restrinja derechos laborales o el acceso a los mismos, sin causa justificada.

---

mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.

"No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendentes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.

"Cuando las conductas a que se refiere este artículo sean cometidas por persona con la que la víctima tenga una relación de subordinación laboral, la pena se incrementará en una mitad.

"Asimismo, se incrementará la pena cuando los actos discriminatorios limiten el acceso a las garantías jurídicas indispensables para la protección de todos los derechos humanos.

"Este delito se perseguirá por querrela."



"Al servidor público que, por las razones previstas en el primer párrafo de este artículo, niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho, se le aumentará en una mitad la pena prevista en el primer párrafo del presente artículo y, además, se le podrá imponer suspensión, destitución o inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la sanción impuesta.

"No serán consideradas discriminatorias todas aquellas medidas tendientes a la protección de los grupos socialmente desfavorecidos.

"Este delito se sancionará de seis meses a tres años de prisión, y multa de sesenta a trescientos días del valor de la unidad de medida de actualización.

"Este delito se perseguirá por querrela."

**228.** Finalmente, si determinada práctica de un Colegio incide en las **oportunidades de acceso, tránsito, permanencia o avance académico**, puede afirmarse que se afecta el núcleo esencial del derecho a la educación, en su vertiente de **accesibilidad**.

## XI. ESTUDIO DE FONDO DE LA CUESTIÓN 1

¿Al reservarse las autoridades señaladas como responsables, el "derecho de admisión" con respecto a los menores educandos quejosos, negándoles de forma expresa o implícita la posibilidad de inscripción y reinscripción solicitadas, se vulneró su "derecho a la educación"?

**229.** A partir del parámetro de control desarrollado en este fallo y de las consideraciones que se vierten en este apartado, la presente pregunta debe responderse afirmativamente, al estimarse que, suplidos en su deficiencia, resultan **FUNDADOS** los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo, lo que permite adoptar el siguiente criterio:

1. Cuando un Colegio particular que imparte educación básica se reserva el "derecho de admisión" de un menor educando, sin una justificación objetiva y razonable, le priva de su derecho a la educación, protegido en el artículo 3o. de la Constitución Federal.



**230.** El parámetro de control desarrollado previamente en este fallo detalla los alcances del derecho a la educación, así como en particular, del derecho a la educación básica. En el presente caso, la negativa de un particular a prestar un servicio determinado (**servicio educativo**), **impactó un núcleo del derecho fundamental a la educación (accesibilidad)**, en tanto que se impidió con ello, sin justificación alguna, que los dos menores educandos afectados, continuaran su educación básica en el Colegio<sup>99</sup> del que ya formaban parte, siendo que tenían a su favor un derecho de acceso y permanencia, sin que existiera norma alguna, de carácter oficial o interna, que justificara la exclusión de la cual fueron sujetos.

**231.** En el caso, **no existe evidencia alguna que sustente que alguno de los menores educandos afectados, dejó de cumplir alguno de los requisitos normados para acreditar el grado que cursaban y ser promovidos al siguiente**, ni menos justificación alguna que motivare que el Colegio se viere obligado a dejar de prestar el servicio educativo contratado, como lo podría ser la falta de pago de las colegiaturas respectivas o alguna otra condición susceptible de examen.

**232.** Como ya fue referido, **el Colegio particular optó por excluir expresa o implícitamente a los educandos del servicio educativo que venían recibiendo, bajo la supuesta existencia de una prerrogativa a reservarse el derecho de admisión, sin tener que justificar una postura así**, lo que, conforme al parámetro de control integrado a este fallo, no resulta constitucionalmente posible.

**233.** Así, la institución educativa particular, transgredió en perjuicio de los menores educandos su **derecho a la educación** contemplado en el **artículo 3o. de la Carta Magna**; y, en particular, su derecho de acceso y permanencia en la educación básica.

**234.** Lo anterior, sin perjuicio de que además se vulneró el **principio del interés superior de la niñez**, previsto en el artículo 4o. constitucional, que prevé el derecho de los niños y niñas a la satisfacción de sus necesidades de educación.

<sup>99</sup> Entendido como comunidad educativa que imparte diversos niveles del tipo básico.



**235.** No impacta el sentido de esta decisión, el que los educandos tuvieron la oportunidad de, eventualmente, incorporarse a un plantel educativo distinto, en tanto que, finalmente, lo relevante es que **tenían derecho a continuar su formación escolar en el plantel educativo en el que estaban inscritos.**

**236.** Entonces, la concesión del amparo y protección de la Justicia Federal a los menores, con respecto a los actos reclamados identificados como "A", "B" y "C",<sup>100</sup> tiene sustento en que se les privó de su derecho de **permanencia** en una escuela en la que cursaban sus estudios básicos.

## XII. DECISIÓN Y EFECTOS

**237.** De conformidad con el **artículo 74, fracción V**, de la **Ley de Amparo** y en congruencia con las consideraciones anteriores, lo procedente es **revocar** la sentencia recurrida, sobreseer en el juicio de amparo en relación con los actos reclamados identificados en el sexto apartado de este fallo como c.1, c.2 y c.3, en términos del apartado octavo y **conceder el amparo y protección de la Justicia Federal** a los quejosos, para los siguientes efectos:

### XIV.1. **(RE) INSCRIPCIÓN DE LOS MENORES** \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*.

**238.** La Directora de primaria de la Institución Educativa \*\*\*\*\* Asociación Civil y el representante legal de la propia institución educativa particular,

<sup>100</sup> ACTO A. Negativa de reinscripción a sexto año de educación primaria del menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* , en la institución educativa denominada \*\*\*\*\* , Asociación Civil, sección primaria, correspondiente al ciclo escolar 2019-2020, materializada a través del escrito de veintiuno de febrero de dos mil diecinueve.

ACTO B. Omisión de la institución educativa denominada \*\*\*\*\* , Asociación Civil, de pronunciarse respecto de la solicitud de inscripción de la menor de edad de iniciales \*\*\*\*\* , a primer año de primaria, en ese instituto educativo, respecto de igual ciclo escolar 2019-2020, materializada a través de escrito de seis de febrero de dos mil diecinueve, con la implicación de una negativa implícita de inscripción.

ACTO C. Privación de la permanencia de los menores \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en la institución educativa denominada \*\*\*\*\* o \*\*\*\*\* , con el fin de seguir formando parte de dicha comunidad educativa en el ciclo escolar 2019-2020 y en ciclos posteriores, hasta la conclusión de su educación básica, con la consecuente exclusión de la familia de esa comunidad escolar.



deberán **dejar sin efectos el escrito de fecha veintiuno de febrero de dos mil diecinueve** por el que se reservó el Colegio el derecho de admisión y adoptar las medidas necesarias que permitan a los menores \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* **reincorporarse de inmediato o a partir del siguiente ciclo escolar (a elección de sus padres de familia)**, a la comunidad educativa de la que fueron excluidos, inscribiéndolos o reinscribiéndolos al grado escolar o nivel educativo que conforme a su edad o avance académico actualmente corresponda.

**239.** Lo anterior, en el entendido que la parte quejosa, en todo momento cuenta con la libertad de desistir de la realización de los actos antes referidos, conforme a su libertad de autodeterminación en relación con la elección de la escuela en la que deban continuarse los estudios básicos.

**240.** Se insta a dichas autoridades señaladas como responsables a que adopten las medidas necesarias para garantizar a los educandos y a su familia, su plena reincorporación a la comunidad educativa.

**241.** Esta Sala estima que, en este especial caso, se actualiza la necesidad de encomendar y **vincular directamente el cumplimiento** de esta ejecutoria de amparo:

**242.** [1] Al **Secretario de Educación del Gobierno del Estado de San Luis Potosí**, en tanto a que al mismo y a la dependencia que dirige, corresponde la vigilancia de las instituciones educativas de la entidad, que imparten el tipo básico, incluyendo a las particulares a las que haya otorgado autorización; así como operar el padrón estatal de alumnos, entre otras atribuciones vinculadas con la organización y funcionamiento de los servicios educativos del tipo básico en la entidad; y,

**243.** [2] Al **Secretario de Educación Pública del Gobierno Federal**, en tanto a que al mismo corresponden distintas facultades de rectoría y regulatorias afines a la educación básica (control escolar, entre otras).

**244.** Esta vinculación se impone a fin de asegurar que no exista impedimento operativo o normativo que obstaculice al Colegio el cumplimiento del presente fallo.



**245.** Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Se **sobresee** en el juicio de amparo en relación con los actos reclamados identificados en el sexto apartado de este fallo como c.1, c.2 y c.3, en términos del apartado octavo de esta ejecutoria.

TERCERO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a los menores educandos de iniciales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, así como a su madre \*\*\*\*\* y a su padre \*\*\*\*\*, en contra de las autoridades identificadas en el primer apartado de este fallo, con respecto a los actos identificados en el apartado sexto como "A", "B" y "C", en los términos y para los alcances precisados en los apartados décimo a décimo segundo de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y Ponente, con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

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



**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P./J. 16/2018 (10a.), 1a./J. 80/2017 (10a.), 1a./J. 79/2017 (10a.), 1a./J. 82/2017 (10a.), 1a./J. 81/2017 (10a.) y aisladas 1a. CCCIV/2015 (10a.), 1a. CCXVI/2014 (10a.), 1a. XXI/2020 (10a.), 1a. XXII/2020 (10a.) y 1a. XXIII/2020 (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, 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, 16 de octubre de 2015 a las 10:10 horas, 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas y 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL ACCESO A LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PARTICULARES DEBE DARSE BAJO CONDICIONES DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y NO DISCRIMINACIÓN.**

Hechos: Las personas padres de familia, en representación de sus infantes y por derecho propio, promovieron juicio de amparo indirecto contra una institución educativa que, reservándose el derecho de admisión, les negó la inscripción y reinscripción. La persona Juzgadora de Distrito sobreseyó en el juicio al negar el carácter de autoridad responsable a la institución, bajo la consideración de que el acto reclamado se regía por el derecho civil y la parte quejosa estaba en aptitud de accionar en la vía correspondiente el adecuado desempeño y funcionamiento de esa institución como prestadora de servicios educativos; la parte quejosa interpuso revisión en cuya resolución el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento revocó esa decisión. Sin embargo, en un fallo posterior, la persona Juzgadora de Distrito volvió a sobreseer en el juicio al considerar que habían cesado los efectos del acto reclamado. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación levantó el sobreseimiento y estudió si fue correcto o no que la escuela se reservara el derecho de admisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que no existe un derecho de quienes ejercen la patria potestad o tutela de los infantes de obtener su inscripción en cualquier



institución educativa particular que elijan; sin embargo, el acceso a las mismas sí debe darse bajo condiciones de igualdad de oportunidades y no discriminación, una vez satisfechos los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables.

Justificación: La Ley General de Educación contiene diversos preceptos destinados a garantizar el acceso a la enseñanza básica (artículos 5, 9, fracción IX, 16 y 128, entre otros); algunos que son aplicables de manera transversal a la educación pública y privada y otros fundamentalmente dirigidos a la educación impartida por el Estado. De manera especial, destaca el mandato de igualdad de oportunidades en el acceso al sistema educativo nacional cuando se satisfacen los requisitos establecidos en las disposiciones aplicables; esa condición se considera aplicable tanto a la educación impartida por el Estado como a la impartida por particulares. En materia de inscripciones a la educación básica, la legislación educativa sólo contiene disposiciones mínimas [artículo 7, fracción IV, inciso b)], pero éstas prevén el deber de las instituciones educativas particulares de no afectar la igualdad en el trato a los educandos, y faculta a la autoridad educativa federal para expedir normas de control escolar en educación básica, las cuales deberán facilitar la inscripción, reinscripción, acreditación, promoción, regularización y certificación de estudios de los educandos.

#### 1a./J. 15/2024 (11a.)

Amparo en revisión 57/2022. 25 de enero de 2023. Cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 15/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**LIBERTAD DE ENSEÑANZA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 3o., FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES ABSOLUTA Y ESTÁ SUJETA A LA RECTORÍA DEL ESTADO EN LO ATINENTE A LOS SERVICIOS QUE PRESTEN LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PARTICULARES QUE SE ENCUENTREN DIRECTA Y ESTRICTAMENTE VINCULADOS CON LA AUTORIZACIÓN O RECONOCIMIENTO DE VALIDEZ OFICIAL DE ESTUDIOS.**

Hechos: Las personas padres de familia, en representación de sus infantes y por derecho propio, promovieron juicio de amparo indirecto contra una institución educativa que, reservándose el derecho de admisión, les negó la inscripción y reinscripción. La persona Juzgadora de Distrito sobreseyó en el juicio al negar el carácter de autoridad responsable a la institución, bajo la consideración de que el acto reclamado se regía por el derecho civil y la parte quejosa estaba en aptitud de accionar en la vía correspondiente el adecuado desempeño y funcionamiento de esa institución como prestadora de servicios educativos; la parte quejosa interpuso revisión en cuya resolución el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento revocó esa decisión. Sin embargo, en un fallo posterior, la persona Juzgadora de Distrito volvió a sobreseer en el juicio al considerar que habían cesado los efectos del acto reclamado. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación levantó el sobreseimiento y estudió si fue correcto o no que la escuela se reservara el derecho de admisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la libertad de enseñanza prevista en el artículo 3o., fracción VI, de la Constitución Federal, no es absoluta y está sujeta a la rectoría del Estado sobre todo en lo que toca al tipo básico. Sin embargo, no todos los "*servicios que preste*" o los "*actos que realice*" una institución educativa particular adquieren, por sí mismos, el carácter de "*servicio público*" sino únicamente aquellos que estén directa y estrictamente vinculados con la autorización o reconocimiento de validez oficial de estudios, según sea el caso.

Justificación: El artículo 3o., segundo párrafo, de la Constitución Federal dispone que corresponde al Estado la rectoría de la educación, y en su



fracción VI, que los particulares podrán impartir educación en todos sus tipos y modalidades. Por su parte, el precepto 1 de la Ley General de Educación refiere que la educación que impartan los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, se considera un "servicio público" y "estará sujeta a la rectoría del Estado". Sin embargo, que la Constitución sujete la "educación" que prestan los particulares a un "régimen de servicio público" no impide que dichas instituciones conserven su identidad y naturaleza privada, en tanto que dicho régimen sólo impone a nivel legal que esos establecimientos cumplan determinadas "normas estatales mínimas", sin que ello implique que deban operar exactamente igual que una escuela oficial. Lo opuesto iría en contra de la libertad de los padres de familia y, en su caso, los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las públicas. Cuando la Constitución precisa en su artículo 3o., segundo párrafo, que la educación será, además de obligatoria, universal, inclusiva, "pública", gratuita y laica, se refiere expresamente a la educación impartida por el Estado, pero no a la educación que imparten los particulares regulada en la fracción VI de dicho precepto la cual, se insiste, debe cumplir ciertas "normas mínimas" e incluso, compartir algunas de las características de la educación que imparte el Estado, pero no necesariamente ser idéntica, ni menos perder su propia caracterización como enseñanza particular.

#### 1a./J. 16/2024 (11a.)

Amparo en revisión 57/2022. 25 de enero de 2023. Cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 16/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



## **PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS. COMO REGLA GENERAL, NO ESTÁ PERMITIDO QUE LAS INSTITUCIONES EDUCATIVAS PARTICULARES SE RESERVEN EL DERECHO DE ADMISIÓN.**

Hechos: Las personas padres de familia, en representación de sus infantes y por derecho propio, promovieron juicio de amparo indirecto contra una institución educativa que, reservándose el derecho de admisión, les negó la inscripción y reinscripción. La persona Juzgadora de Distrito sobreseyó en el juicio al negar el carácter de autoridad responsable a la institución, bajo la consideración de que el acto reclamado se regía por el derecho civil y la parte quejosa estaba en aptitud de accionar en la vía correspondiente el adecuado desempeño y funcionamiento de esa institución como prestadora de servicios educativos; la parte quejosa interpuso revisión en cuya resolución el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento revocó esa decisión. Sin embargo, en un fallo posterior, la persona Juzgadora de Distrito volvió a sobreseer en el juicio al considerar que habían cesado los efectos del acto reclamado. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación levantó el sobreseimiento y estudió si fue correcto o no que la escuela se reservara el derecho de admisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las instituciones educativas particulares del tipo básico no pueden adoptar posturas normativas, publicitarias, contractuales o de facto, en las que se reserven de forma abierta y arbitraria el derecho de admisión de los educandos para la prestación de servicios educativos.

Justificación: La prestación de servicios educativos está sujeta a las normas generales que protegen a los consumidores y, de forma especial, el artículo 58 de la Ley Federal de Protección al Consumidor establece una cláusula especial que prohíbe, en lo general, que los proveedores de bienes o servicios se reserven el derecho de admisión. El precepto acepta distinciones en la clientela de servicios ofrecidos al público en general, únicamente en



dos supuestos: 1) por causas que afecten la seguridad o tranquilidad del establecimiento, de sus clientes o de las personas discapacitadas; y 2) por causas que se funden en disposiciones expresas de ordenamientos legales. En cualquier caso, se trata de condiciones verdaderamente objetivas que como excepción tendrían que justificarse y ser razonables, por lo que no bastaría que un establecimiento decida de forma arbitraria rechazar a una persona la prestación de un servicio, sólo porque presume que ésta afectará la seguridad o tranquilidad del establecimiento. Esto es, un establecimiento podría reservarse el derecho de admisión, por ejemplo, de personas que porten armas de fuego –aun con licencia–, advertirlo en su reglamentación y hacerlo visible en sus accesos; sin embargo, no podría incluir un aviso genérico de reserva de admisión que le permita seleccionar arbitraria o discrecionalmente a su clientela. En el caso de un establecimiento educativo particular del tipo básico, la violación de reglas académicas o disciplinarias podría eventualmente condicionar la permanencia del educando en la institución educativa, siempre y cuando dichas reglas resultaren constitucionalmente aceptables y en tanto se apliquen por el plantel privado aquellas normas mínimas de orden público necesarias que permitan al educando concluir el grado escolar o transitar a otro establecimiento educativo. Lo que no resulta válido en ningún caso es que los planteles educativos particulares del tipo básico adopten posturas normativas, publicitarias, contractuales o de facto, en las que se reserven de forma abierta y arbitraria el derecho de admisión de los educandos o familias que soliciten su incorporación a una comunidad educativa determinada. Esto es importante, precisamente, por la repercusión social que tiene una reserva de admisión en la esfera de la enseñanza, pues ello impacta en el derecho a la educación (protegido por el artículo 3o. constitucional) y en el derecho del interés superior de la niñez, por tratarse de educación en un nivel básico protegido por el artículo 4o. constitucional.

#### 1a./J. 17/2024 (11a.)

Amparo en revisión 57/2022. 25 de enero de 2023. Cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara



Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 17/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS. LA CONCLUSIÓN DEL CICLO ESCOLAR NO ES SUFICIENTE PARA DETERMINAR QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE LOS ACTOS QUE PRIVAN A LOS EDUCANDOS DE SU DERECHO A SER INSCRITOS O REINSCRITOS EN UN ESTABLECIMIENTO EDUCATIVO DEL TIPO BÁSICO.**

Hechos: Las personas padres de familia, en representación de sus infantes y por derecho propio, promovieron juicio de amparo indirecto contra una institución educativa que, reservándose el derecho de admisión, les negó la inscripción y reinscripción. La persona Juzgadora de Distrito sobreseyó en el juicio al negar el carácter de autoridad responsable a la institución, bajo la consideración de que el acto reclamado se regía por el derecho civil y la parte quejosa estaba en aptitud de accionar en la vía correspondiente el adecuado desempeño y funcionamiento de esa institución como prestadora de servicios educativos; la parte quejosa interpuso revisión en cuya resolución el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento revocó esa decisión. Sin embargo, en un fallo posterior, la persona Juzgadora de Distrito volvió a sobreseer en el juicio al considerar que habían cesado los efectos del acto reclamado. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación levantó el sobreseimiento y estudió si fue correcto o no que la escuela se reservara el derecho de admisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la finalización de un ciclo escolar no es argumento suficiente para concluir que han cesado los efectos de los actos que privan



a los educandos de su derecho a ser inscritos o reinscritos en un establecimiento educativo del tipo básico.

Justificación: La doctrina de este Alto Tribunal ha sido consistente en precisar que un acto se considera consumado únicamente cuando la totalidad de sus efectos o consecuencias se hayan agotado. Esta condición no se actualiza por el solo hecho de que un ciclo escolar ha terminado, pues los efectos y consecuencias de la negativa de inscripción y reinscripción en la educación básica persisten aun cuando ha concluido el respectivo ciclo escolar, ya que se priva a los educandos y a su familia de continuar formando parte de la comunidad educativa a la que pertenecen, lo que afecta su permanencia en la escuela no sólo en el respectivo ciclo escolar sino también en ulteriores ciclos escolares necesarios para concluir su educación básica. Esta situación permite concluir que los efectos y las consecuencias de la vulneración al derecho a la educación en dichos supuestos, se mantienen durante el lapso en que los educandos no sean reincorporados a la comunidad educativa y se encuentren en edad de cursar los estudios de tipo básico.

#### 1a./J. 18/2024 (11a.)

Amparo en revisión 57/2022. 25 de enero de 2023. Cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 18/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCATIVOS. LOS CONTRATOS SUSCRITOS CON INSTITUCIONES EDUCATIVAS PRIVADAS DEL TIPO BÁSICO NO DEBEN CONTENER CLÁUSULAS CONTRARIAS A LAS "NORMAS**



## **MÍNIMAS ESTATALES" QUE CONDICIONEN LA PRESTACIÓN DE ESOS SERVICIOS.**

Hechos: Las personas padres de familia, en representación de sus infantes y por derecho propio, promovieron juicio de amparo indirecto contra una institución educativa que, reservándose el derecho de admisión, les negó la inscripción y reinscripción. La persona Juzgadora de Distrito sobreseyó en el juicio al negar el carácter de autoridad responsable a la institución, bajo la consideración de que el acto reclamado se regía por el derecho civil y la parte quejosa estaba en aptitud de accionar en la vía correspondiente el adecuado desempeño y funcionamiento de esa institución como prestadora de servicios educativos; la parte quejosa interpuso revisión en cuya resolución el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento revocó esa decisión. Sin embargo, en un fallo posterior, la persona Juzgadora de Distrito volvió a sobreseer en el juicio al considerar que habían cesado los efectos del acto reclamado. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación levantó el sobreseimiento y estudió si fue correcto o no que la escuela se reservara el derecho de admisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que los contratos de prestación de servicios educativos del tipo básico no deben contener cláusulas contrarias a las "normas mínimas estatales", que condicionen la prestación de los servicios educativos por parte de entes privados.

Justificación: Las instituciones de enseñanza particular actúan en algunas circunstancias desde una "perspectiva pública" propia de las autoridades (función pública de supra a subordinación) y en otras desde una "perspectiva privada", a partir de actos que tienen fundamento en una relación de coordinación. Se ha considerado que la baja o cese de un alumno de una escuela privada –por falta de pago de colegiaturas–, no actualiza, por regla general, un acto de autoridad al ocurrir a partir del incumplimiento de una obligación contractual relacionada con el pago de la contraprestación correspondiente, que consiste en una condición de ingreso y permanencia. Ello no impide que, en esos casos, las normas estatales puedan exigir un com-



portamiento determinado por parte de los establecimientos particulares como permitir condiciones que faciliten al educando concluir el ciclo escolar o facilitarle su tránsito a otra institución educativa pública o particular. Sin embargo, no basta la existencia de un contrato de prestación de servicios educativos para justificar, ante el incumplimiento de una cláusula, cualquier comportamiento aceptado convencionalmente entre una institución educativa particular y los usuarios del servicio educativo que prestan. Luego, no puede privilegiarse una relación contractual celebrada con las personas padres o tutores de los infantes educandos, por encima de la satisfacción de sus derechos fundamentales; de ahí que los respectivos contratos no deben contener cláusulas contrarias a las "normas mínimas estatales", que condicionen la prestación de los servicios educativos por parte de entes privados. Si bien los contratos de prestación de servicios educativos con escuelas privadas se celebran con fundamento en la autonomía de la voluntad de las partes, no pueden servir para eludir el cumplimiento de las normas de carácter estatal que se imponen como condición para que dichos particulares tengan la oportunidad de impartir educación, ni menos como justificación, excusa o sustento para vulnerar los derechos humanos de los educandos. Máxime si se trata de la educación básica, sujeta a una regulación intensa que impone mayores obligaciones por parte de quienes prestan servicios educativos privados, fundamentalmente dirigidos a la atención de las personas menores de edad.

#### 1a./J. 19/2024 (11a.)

Amparo en revisión 57/2022. 25 de enero de 2023. Cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldivar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 19/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.





**DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y AL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL. DEBE GARANTIZARSE DURANTE EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO.**

**DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y AL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL. OBLIGACIONES MÍNIMAS QUE EL ESTADO DEBE SATISFACER PARA GARANTIZAR SU NÚCLEO ESENCIAL EN UN PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.**

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022. MARÍA DEL PILAR RODRÍGUEZ RASCÓN Y OTROS. 25 DE OCTUBRE DE 2023. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. DISIDENTE: MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIOS: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ Y JORGE ISAAC MARTÍNEZ ALCÁNTAR.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** El presente asunto deriva de un juicio de amparo indirecto promovido por pobladores del Municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo, quienes reclamaron a distintas autoridades municipales y estatales el inicio, la formulación, la elaboración, el proceso de planeación, la aprobación y la publicación del *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030*.

A consideración de las personas quejasas, las autoridades responsables no garantizaron su derecho a la participación ciudadana ni el acceso a la información medioambiental durante la elaboración del programa de desarrollo urbano.

El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo, al considerar que la parte quejosa no contaba con interés jurídico ni legítimo, ya que los actos previos a la aprobación del programa o plan de desarrollo urbano constituyen actos



intermedios efectuados como parte de su proceso de creación y, por ello, no le irrogan afectación alguna.

Inconformes con la sentencia de amparo, las personas quejasas interpusieron un recurso de revisión, respecto del cual esta Primera Sala determinó reasumir su competencia originaria.

Por lo tanto, el problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver en el presente recurso de revisión consiste en determinar si las personas quejasas cuentan o no con interés legítimo para impugnar un programa de desarrollo urbano municipal a la luz del derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental y, en su caso, verificar si ese derecho y el derecho a la salud fueron garantizados durante la planeación y elaboración del citado programa de desarrollo.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	<b>ANTECEDENTES Y TRÁMITE</b>		2-25
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente.	25-26
II.	<b>LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD</b>	El recurso de revisión se interpuso por parte legitimada y oportunamente.	26-28
III.	<b>PROCEDENCIA</b>	El recurso de revisión es procedente.	28
IV.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	a) Se levanta el sobreseimiento decretado, pues las personas quejasas sí acreditaron su interés legítimo para reclamar el programa de desarrollo urbano, al demostrar que residen en el área de influencia del ecosistema del que se benefician y respecto del cual dicho programa puede incidir.  b) En el estudio de fondo se declara fundado el primer concepto de violación, al considerar que, durante la elaboración del programa de desarrollo urbano reclamado, las autoridades responsables no garantizaron el derecho a la participación ciudadana y acceso a la información medioambiental, así como el derecho a la salud de las personas quejasas, ya que no les permitieron participar efectivamente en el proceso de adopción de decisiones.	28-76



<p>V. <b>DECISIÓN Y EFECTOS</b></p>	<p>Revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo, para el efecto de que las autoridades responsables procedan del modo siguiente:</p> <p>I. Dejen insubsistente el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030.</p> <p>II. De nueva cuenta lleven a cabo el procedimiento previsto en el artículo 63 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, para efectos de elaborar el referido programa de desarrollo urbano municipal, pero ahora, conforme a lo establecido en esta ejecutoria, tomen las medidas necesarias para garantizar el derecho a la participación ciudadana y acceso a la información medioambiental, así como el derecho a la salud de la población de Puerto Morelos.</p>	<p>77-78</p>
<p><b>RESOLUTIVOS</b></p>	<p>PRIMERO.—Se <b>revoca</b> la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión <b>ampara y protege</b> a persona "A", persona "B", persona "C", persona "D", persona "E", persona "F", persona "G", persona "H", persona "I" y persona "J" en contra de los actos reclamados al Ayuntamiento de Puerto Morelos, Quintana Roo y otras autoridades, consistentes en el inicio, formulación, elaboración, proceso de planeación, aprobación y publicación del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030; ello, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.</p>	<p>78</p>

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de **veinticinco de octubre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

**SENTENCIA**

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 544/2022, interpuesto por persona "A" y otros habitantes del Municipio de Puerto Morelos, Estado de



Quintana Roo, en contra de la sentencia dictada el treinta de julio de dos mil veintiuno por el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, en el juicio de amparo indirecto 912/2020.

El problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si fue correcto que el Juez de Distrito sobreseyera en el juicio de amparo al considerar que las personas quejasas carecen de interés legítimo para impugnar un programa de desarrollo urbano municipal a la luz del derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental y, en su caso, verificar si ese derecho y el derecho a la salud fueron garantizados durante la planeación y elaboración del citado programa de desarrollo.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

**1. Contexto.** Puerto Morelos es el principal puerto del Estado de Quintana Roo y constituye la cabecera del Municipio homónimo. Su actividad principal, y que genera más ganancias económicas, es el turismo, al ser un sitio que posee recursos naturales extraordinarios.<sup>1</sup>

**2.** El dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho se expidió el decreto presidencial que declaró área natural protegida,<sup>2</sup> con el carácter de parque nacional, a la región denominada "Arrecife de Puerto Morelos". Para la expedición de tal decreto –entre otras razones– se consideró que:

- Los arrecifes coralinos son ecosistemas que se desarrollan en aguas tropicales someras, en los que coexisten muchas especies de coral, peces, moluscos, crustáceos, equinodermos, algas y otros grupos de organismos marinos,

<sup>1</sup> Al respecto véase la nota "Puerto Morelos es el Municipio de más reciente creación en el estado de Quintana Roo", publicada en la página de *internet* del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal del Gobierno de México, consultable en: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/puerto-morelos-es-el-Municipio-de-mas-reciente-creacion-del-estado-de-quintana-roo>.

<sup>2</sup> Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, la región denominada Arrecife de Puerto Morelos, en el Estado de Quintana Roo, con una superficie total de 9,066-63-11 hectáreas, consultable en [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4864486&fecha=02/02/1998#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4864486&fecha=02/02/1998#gsc.tab=0)



por lo que son considerados como los ambientes más diversos y complejos del medio marino;

- La región conocida como "Arrecife de Puerto Morelos" forma parte de la barrera coralina denominada "Gran Cinturón de Arrecifes del Atlántico Occidental", considerada como la segunda barrera más grande del mundo; asimismo, esta sección de la barrera, ubicada frente a Puerto Morelos, se extiende al norte hasta la colindancia con el parque nacional "Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc";

- El arrecife sustenta ricas comunidades biológicas bien conservadas que tienen valor ecológico, económico, recreativo y para investigación y constituye, además, el recurso más importante en la economía de la comunidad de Puerto Morelos, cuya población se dedica mayoritariamente a la pesca o al turismo, ambas actividades estrechamente influidas por la salud del ecosistema.

- En la zona que separa el arrecife de la costa en la laguna arrecifal hay un desarrollo significativo de pastos marinos que provocan la retención de sedimentos, evitando la erosión de la costa lo que disminuye la fuerza del oleaje y reduce el daño que las tormentas podrían causar a las comunidades locales;

- En el arrecife coralino y en la laguna arrecifal habitan numerosas especies de plantas, peces e invertebrados, algunas de ellas consideradas como amenazadas o sujetas a protección especial, así como otras especies que utilizan el arrecife como zona de reproducción, alimentación y crianza, las cuales se ven afectadas por una serie de impactos directos; y,

- La comunidad de Puerto Morelos ha participado activamente durante los últimos diez años en todas las gestiones técnicas y de concentración, hasta llegar a la solicitud formal del decreto para salvaguardar el patrimonio natural que representan los arrecifes coralinos, en beneficio de las generaciones humanas presentes y futuras y que están dispuestos a participar activamente en las acciones que permitan lograr las metas del decreto.

**3.** Entonces, desde el dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho, el Arrecife de Puerto Morelos se declaró área natural protegida con el carácter de



parque natural,<sup>3</sup> los cuales se caracterizan por ser zonas con uno o más ecosistemas que se distinguen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o por otras razones de interés general.

4. En dichos parques se permite la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna, la preservación de los ecosistemas, los usos tradicionales, la investigación, la recreación, el turismo y la educación ecológica.

**5. Programa de Desarrollo Urbano.**<sup>4</sup> Las personas quejasas manifestaron que tuvieron conocimiento a través de un medio de comunicación electrónico que el tres de febrero de dos mil veinte, el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Puerto Morelos,<sup>5</sup> se anunció la apro-

<sup>3</sup> En el artículo 3o., fracción II, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente se define a las áreas naturales protegidas como "*las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley*".

En el artículo 46 de la legislación citada se consideran como áreas naturales protegidas a: **I.** Reservas de la biosfera; **II.** Parques nacionales; **III.** Monumentos naturales; **IV.** Áreas de protección de recursos naturales; **V.** Áreas de protección de flora y fauna; **VI.** Santuarios; **VII.** Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; **VIII.** Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; y, **IX.** Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

En relación con los parques nacionales, el artículo 50 de la misma legislación prevé que:

"[S]e constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

"En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos."

<sup>4</sup> Hechos y antecedentes procesales que se obtuvieron de las constancias que obran en los expedientes originales tanto del juicio de amparo indirecto como del toca del recurso de revisión.

<sup>5</sup> Al respecto las personas quejasas señalan que tuvieron conocimiento de esa circunstancia a través de la nota periodística titulada "*PUERTO MORELOS, aprueban elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable*", que se publicó en la página de *internet* del medio periodístico "La Opinión de Quintana Roo", consultable en: <https://laopinionqr.com/>



bación de la elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, así como de los programas de desarrollo urbano de los centros de población de Leona Vicario, Central Vallarta y Puerto Morelos.

**6. Emergencia sanitaria.** El veintitrés de marzo de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia".

**7.** Al día siguiente, la Secretaría de Salud publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)". Posteriormente, el treinta de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General publicó en el mismo medio de difusión el "Acuerdo por el que se declara emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)".

**8. Consulta pública.** Durante los meses de marzo a octubre de dos mil veinte se iniciaron e intensificaron los trabajos de formulación, elaboración y proceso de planeación del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030 (en adelante PDU). Entonces, durante la emergencia sanitaria se convocó a la comunidad de Puerto Morelos tanto a las audiencias públicas como a los talleres necesarios para su aprobación, de acuerdo con varios medios de comunicación.<sup>6</sup> Posteriormente, el veintitrés

---

*puerto-morelos-aprueban-elaboracion-del-programa-municipal-de-ordenamiento-territorial-ecologico-y-desarrollo-urbano-sustentable/*

<sup>6</sup> Según lo manifestado por las personas quejasas tuvieron conocimiento de esas convocatorias por medios periodísticos, entre ellos, la nota "Someterán a consulta pública el programa de desarrollo urbano de Puerto Morelos", publicada en la página de *internet* del medio "Quinta Fuerza", consultable en: <https://quintafuerza.mx/quintana-roo/programa-de-desarrollo-urbano-de-puerto-morelos-se-sometera-a-consulta-publica/>



de noviembre de dos mil veinte, se publicó en la Gaceta Oficial del Municipio de Puerto Morelos del Estado de Quintana Roo, la apertura de la **Consulta Pública** del PDU.<sup>7</sup>

**9. Juicio de amparo indirecto (expediente 912/2020-I).** En ese contexto y por considerar que no se garantizó su derecho a la participación ciudadana y acceso a la información en asuntos medio ambientales, mediante escrito presentado el nueve de diciembre de dos mil veinte, persona "A", persona "B", persona "C", persona "D", persona "E", persona "F", persona "G", persona "H", persona "I" y persona "J", por propio derecho, promovieron una demanda de amparo indirecto en la que reclamaron al Ayuntamiento, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, al Instituto Municipal de Planeación del Desarrollo Urbano y al Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, autoridades todas de Puerto Morelos, Quintana Roo, los actos siguientes:

- El inicio, formulación, elaboración y proceso de planeación del PDU.
- La apertura de la consulta pública del PDU.
- La omisión de poner a disposición del público en general la información técnica-ambiental pertinente de manera oportuna, adecuada y suficiente relacionada con el PDU, para ser revisada por la comunidad de Puerto Morelos antes de la consulta pública.
- La omisión de adoptar las medidas sanitarias pertinentes durante el proceso de planeación y consulta pública del PDU, ante la contingencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).
- La inminente aprobación y publicación del PDU.

**10.** A su vez, reclamaron a la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable del Estado de Quintana Roo:

<sup>7</sup> El proyecto del PDU se publicó en la página de *internet* de la Gaceta Oficial del Municipio de Puerto Morelos del Estado de Quintana Roo, consultable en: [http://www.puertomorelos.gob.mx/pdf/gaceta/2020/75\\_20201123\\_gaceta.pdf](http://www.puertomorelos.gob.mx/pdf/gaceta/2020/75_20201123_gaceta.pdf)





- La inminente emisión del dictamen de congruencia que avale el contenido del PDU.

11. En su demanda, las personas quejasas adujeron contar con **interés legítimo** para promover el juicio de amparo indirecto, al ser miembros de la comunidad del Municipio de Puerto Morelos y, por ende, ser beneficiarias de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas existentes en esa localidad. En sus **conceptos de violación** plantearon lo siguiente:

- **Primero.** Los actos reclamados transgreden los derechos a la salud e integridad física, así como **a la participación pública en asuntos ambientales**, ya que el PDU es un instrumento en el que se determina la ubicación y el número de casas, edificios, hoteles, centros comerciales y demás sitios de interés como escuelas, hospitales, parques, gasolineras, así como el trazo de vialidades y demás infraestructura para satisfacer bienes y servicios de la comunidad. Por ende, en su elaboración se requiere la opinión técnica de expertos en urbanismo, medio ambiente, planeación, vivienda e imagen urbana.

- También se debe contar con la **máxima participación social**, no sólo para su aprobación sino desde la construcción de dicho instrumento, conforme a las disposiciones constitucionales, convencionales y leyes generales en la materia. En ese sentido, las autoridades responsables debieron ponderar los derechos a la salud, integridad e incluso a la vida de los habitantes de Puerto Morelos y posponer el inicio de los trabajos para la elaboración del PDU, hasta que existieran las condiciones sanitarias óptimas.

- Conforme al artículo 26 de la Constitución Política del País, la planeación debe ser democrática y deliberativa, con el fin de que se recojan las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo de que se traten. Por su parte, el artículo 35, fracción III, constitucional contempla como derechos de la ciudadanía el participar en asuntos públicos relacionados con proyectos o actividades que puedan causar una afectación al ambiente, entre ellos, un programa de desarrollo urbano de un centro de población.

- No obstante, las autoridades responsables optaron por iniciar el proceso de formulación, elaboración y planeación del PDU durante la emergencia sanitaria



motivada por el virus COVID-19, sin adoptar las medidas sanitarias pertinentes y, con ello, **restringieron la participación ciudadana en ese proceso y dejaron de garantizar su derecho a la salud**, al impedir que los pobladores allegaran las propuestas que consideraran necesarias en su elaboración.

- Dicho proceso es importante para la comunidad de Puerto Morelos por los impactos ambientales que puede causar y la afectación a otros derechos humanos. De ahí que el actuar de las autoridades responsables presupone una intencionalidad de reducir y limitar la participación de la comunidad por realizar el proceso de consulta durante la emergencia sanitaria, cuando ésta se ha caracterizado por su alta participación en los procesos de toma de decisiones.

- **Segundo.** Los actos reclamados transgreden los derechos de acceso a la información, participación en la toma de decisiones en asuntos ambientales, seguridad y certeza jurídicas lo que genera a su vez una afectación en el derecho a un medio ambiente sano, porque el proceso de formulación, planeación, elaboración y supuesta consulta pública que están llevando cuenta con diversas irregularidades.

- La falta de información del proyecto del PDU impidió analizarlo, lo cual es importante si se toma en cuenta que se propone **un desarrollo urbano y turístico de alto impacto en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático**. Tal circunstancia se refleja de la comparación del mencionado proyecto con el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos de dos mil nueve, de la cual se obtiene la propuesta de edificar un desarrollo inmobiliario en zonas inundables.

- **Las autoridades responsables impidieron a las quejas emitir una opinión dentro del procedimiento y consulta pública bajo los estándares constitucionales, convencionales y legales correspondientes, que las obligan a desarrollar la consulta de forma adecuada, pertinente y previamente informada.** Esto, dada la mala calidad de la información que difundieron, la cual impidió conocer la justificación técnica-ambiental de las propuestas de infraestructura, densidades y demás desarrollos que se proponen en el proyecto.

- Las autoridades responsables **realizaron supuestamente una consulta pública, pero ésta no cumplió con las formalidades necesarias para**



**su desarrollo**, pues en la Gaceta Oficial del Municipio de Puerto Morelos sólo se publicó el proyecto del PDU, sin especificar de manera clara el mecanismo, el plazo y la forma de participar y presentar las observaciones de manera oficial.

12. De tal demanda correspondió conocer al Juez Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, quien ordenó su registro con el número 912/2020-I, la admitió a trámite y requirió a las autoridades responsables rindieran sus informes justificados.

**13. Informes justificados.** Al rendir su informe con justificación, las autoridades responsables refirieron que el juicio de amparo era improcedente porque los quejosos carecen de interés legítimo. También señalaron que no eran ciertos los actos reclamados, ya que la apertura de la consulta pública del PDU –que comprendió del veintitrés de noviembre al catorce de diciembre de dos mil veinte– se realizó conforme a derecho y durante el mes de agosto de dos mil veinte se llevaron tres sesiones de talleres de participación ciudadana en el palacio municipal,<sup>8</sup> en los que se tomaron las medidas de higiene pertinentes dada la situación epidemiológica en que se vivía.<sup>9</sup>

14. En relación con los talleres y la consulta adujeron que se difundió la información correspondiente por medios electrónicos tanto del Ayuntamiento como de difusión masiva<sup>10</sup> y, por ello que, en los talleres se contaran con la participación de treinta y tres participantes.

**15. Ampliación de demanda de amparo indirecto.** Mediante acuerdo de diecinueve de abril de dos mil veintiuno se tuvo a la parte quejosa ampliando su

<sup>8</sup> La metodología de participación se basó en identificar necesidades, problemáticas, atributos y riesgos en una serie de planos donde se localizaron los barrios que componen el centro de población.

<sup>9</sup> Tales como **i)** colocación de carpa sanitizadora, **ii)** módulos con gel antibacterial y **iii)** uso obligatorio de cubre boca.

<sup>10</sup> Los medios electrónicos a que se refieren las autoridades responsables consisten en las notas tituladas "*Proyectan en Puerto Morelos un desarrollo con visión a futuro involucrando a la gente en la elaboración del PDU*" y "*PDU de Puerto Morelos, instrumento de planeación moderno, incluyente y sustentable*", publicadas en las páginas de *internet* de los medios "Palco Quintanarroense" y "La Opinión de Quintana Roo", visibles en: <https://www.palcoquintanarroense.com.mx/proyectan-en-puerto-morelos-un-desarrollo-con-vision-a-futuro-involucrando-a-la-gente-en-la-elaboracion-del-pdu/> y <https://laopinionqr.com/pdu-de-puerto-morelos-instrumento-de-planeacion-moderno-incluyente-y-sustentable-laura-fernandez/>



demanda de amparo, para reclamar al Ayuntamiento, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y al Instituto Municipal de Planeación del Desarrollo Urbano, autoridades todas de Puerto Morelos, Quintana Roo, los siguientes actos:

- La elaboración e integración del PDU.
- La omisión de tomar en cuenta las opiniones técnicas y recomendaciones emitidas por las autoridades federales y expertos al PDU.
- La aprobación del PDU por parte del Cabildo de Puerto Morelos.

16. A su vez, respectivamente, reclamaron a las Secretarías de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable y de Gobierno, ambas del Estado de Quintana Roo, los actos siguientes:

- La emisión del dictamen de congruencia que avala el contenido del PDU.
- La publicación del PDU en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

17. En los antecedentes de su ampliación de demanda señalaron que, por medio de una publicación periodística tuvieron conocimiento de que el **cuatro de marzo de dos mil veintiuno** el Cabildo del Municipio de Puerto Morelos sesionó a puerta cerrada y aprobó el PDU,<sup>11</sup> el cual fue publicado al día siguiente en el Periódico Oficial de la entidad federativa. En su **ampliación de demanda**, hicieron valer los siguientes **conceptos de violación**:

• **Primero.** Los actos reclamados violan los derechos a la salud, al medio ambiente sano, al acceso a la información y a la participación pública en asuntos ambientales, ya que las autoridades responsables continuaron y concluyeron

<sup>11</sup> Las personas quejas manifestaron tener conocimiento de tal situación a través de las notas periodísticas tituladas "Aprueban fast track y en lo oscuro el PDU de Puerto Morelos" y "Aprovechan PDU en Puerto Morelos; levantan 10 pisos", ambas publicadas por la agencia "Luces del Siglo, periodismo de verdad" consultables en: <https://lucsdelsiglo.com/2021/03/05/aprueban-fast-track-y-en-lo-oscurito-pdu-de-puerto-morelos-local/> y <https://lucsdelsiglo.com/2021/05/12/aprovechan-pdu-en-puerto-morelos-levantan-10-pisos-local/>



con el procedimiento de formulación, elaboración y proceso de planeación del PDU, a pesar de las restricciones sanitarias derivadas de la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

- En atención a la contingencia sanitaria, durante el proceso de elaboración del PDU, no se respetó el derecho a la información y a la participación ciudadana en materia ambiental y tampoco se garantizó el derecho a la salud, a pesar de que ese proceso debió contar con la máxima participación social, conforme a las disposiciones constitucionales, convencionales y leyes generales en la materia.

- **Segundo.** Los actos reclamados transgreden los derechos a un medio ambiente sano, al agua y al saneamiento, así como a la vivienda digna, ya que en términos del artículo 3, fracción XI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente,<sup>12</sup> toda actividad gubernamental no puede producir un riesgo o daño ambiental.

- El contenido del PDU es contrario a diversas disposiciones constitucionales, convencionales y leyes generales que tutelan derechos humanos, **al fomentar la afectación de los humedales costeros y comunidades de manglar**, pues de realizarse los diversos desarrollos que propone, tales como el inmobiliario industrial y turístico, se afectarían ciento diez hectáreas de humedales (manglar y tular). Circunstancia que es contraria al mandato impuesto en el artículo 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre que prohíbe cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar, de su ecosistema y de su zona de influencia.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> **Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

"...

**XI. Desarrollo Sustentable:** El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; ..."

<sup>13</sup> **Artículo 60 TER.** Queda prohibida la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o



- **Tercero.** La aprobación y publicación del PDU vulnera los derechos a un medio ambiente sano, así como al agua y saneamiento, porque las obras de infraestructura e industria que contempla no cuentan con la autorización en materia de impacto ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ni se cuenta con los estudios que justifiquen la autorización de esas obras y actividades.

- Del PDU se advierte el establecimiento y autorización de plantas de tratamiento de aguas residuales y cárcamos de rebombeo, pozos de agua, sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos, una estación ferroviaria del megaproyecto Tren Maya, entre otras.

- En términos de lo dispuesto en los artículos 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 5 de su Reglamento en Materia del Impacto Ambiental debe contarse con una autorización de impacto ambiental previa ejecución de cualquiera de las obras o proyectos señalados. Incluso el artículo 32 de la legislación en cita,<sup>14</sup> prevé que en el caso de un plan o programa parcial de desarrollo urbano que incluya obras o actividades de las señaladas en el citado artículo 28, las autoridades deberán presentar dichos planes a la secretaría con el objeto de que emita la autorización en materia de impacto ambiental que corresponda.

- **Cuarto.** El actuar de las autoridades responsables atenta contra los principios de progresividad de los derechos humanos y no regresión en materia ambiental, ya que al autorizar y publicar el PDU permiten el incremento de los niveles de afectación al medio ambiente.

---

bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

"Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar."

<sup>14</sup> "Artículo 32. En el caso de que un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico del territorio incluyan obras o actividades de las señaladas en el artículo 28 de esta Ley, las autoridades competentes de los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, deberán presentar dichos planes o programas a la Secretaría, con el propósito de que ésta emita la autorización que en materia de impacto ambiental corresponda, respecto del conjunto de obras o actividades que se prevean realizar en un área determinada, en los términos previstos en el artículo 31 de esta Ley."



- El PDU establece ahora usos de suelo en zonas de alto valor ambiental, inundables (riesgo), permite densidades y coeficientes de ocupación del suelo mayores a los anteriormente establecidos; asimismo, contempla actividades industriales como el almacenamiento y la venta de gases, plásticos y productos de hule, asfaltos y derivados, manejo de explosivos, petróleo e hidrocarburos, manejo de fertilizantes y una estación ferroviaria del megaproyecto Tren Maya, que antes no estaban autorizados. Con ello, las autoridades responsables vulneran distintos derechos humanos que ya habían sido reconocidos previamente.

**18. Sentencia de amparo indirecto.** Seguido el juicio de amparo indirecto por todas sus etapas, el **nueve de julio de dos mil veintiuno**, se celebró la audiencia constitucional, y el **treinta de julio siguiente** el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo emitió sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio de amparo, al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>15</sup> en relación con los diversos preceptos 61, fracción XII,<sup>16</sup> y 5o., fracción I,<sup>17</sup> ambos de la Ley de Amparo, consistente en la **falta de afectación al interés jurídico o legítimo** de la parte quejosa.

<sup>15</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa."

<sup>16</sup> **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

"...

"XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia; ..."

<sup>17</sup> **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo."



19. En la sentencia, el Juez de Distrito sostuvo las consideraciones torales siguientes:

- En términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política del país el acceso al juicio de amparo, tratándose de actos de autoridades administrativas, está supeditado a la necesaria demostración de un interés jurídico o legítimo en la tramitación y resolución del proceso, en aras de obtener una sentencia protectora que redunde en un beneficio a la esfera jurídica de la parte quejosa.

- Conforme a dicho precepto constitucional se amplió el concepto de interés, al incorporar el concepto de interés legítimo. Para la demostración de ese interés se requiere acreditar la existencia de una afectación indirecta en la esfera jurídica de la persona. Es decir, debe evidenciarse la existencia de una situación concreta o excepcional que guarde características diferentes a las generales en las que puedan encontrarse los gobernados frente al orden jurídico.

- El interés legítimo no llega al grado de requerir la afectación de un derecho subjetivo, pero su fin tampoco es permitir que toda persona lo promueva, a pesar de no verse lesionada en su esfera jurídica.

- En el caso, **la parte quejosa carece de interés jurídico y legítimo** para impugnar los actos reclamados consistentes en: **a)** el inicio, formulación, elaboración y proceso de planeación del PDU, **b)** la consulta pública del PDU, **c)** la omisión de poner a disposición la información al público en general, la información técnica-ambiental pertinente de manera oportuna, adecuada y suficiente relacionada con el PDU, así como la omisión de adoptar las medidas sanitarias pertinentes durante el proceso de planeación y consulta pública ante la contingencia sanitaria, **d)** la inminente emisión, aprobación y publicación del PDU; y, **e)** la aprobación del dictamen de congruencia que avala el contenido del PDU.

- De la demanda de amparo es posible advertir que la quejosa sólo pretende que se realice un control de legalidad en abstracto, **sin defender o salvaguardar algún derecho que en lo individual se reconozca a su favor**, por el simple hecho de que, a la presentación de dicha demanda aún no se había aprobado, emitido ni publicado el PDU.





- En efecto, la parte quejosa se duele de las sesiones primera a octava del Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Puerto Morelos, Quintana Roo, de la consulta pública del PDU y de la omisión de llevar a cabo la audiencia y las reuniones públicas necesarias para la explicación del proyecto PDU, así como que no se adoptaron medidas sanitarias para realizarlas, ni se dio a conocer la información técnica ambiental de manera oportuna.

- Es decir, se reclaman **actos previos a la aprobación** del PDU, respecto de los cuales la parte quejosa carece de interés jurídico y legítimo para combatirlos, ya que su base argumentativa se sustenta en que, según su percepción, el proceso llevado a cabo por las autoridades responsables viola sus derechos. Sin embargo, **los actos reclamados constituyen actos intermedios** efectuados como parte del proceso de creación, aprobación, publicación y ejecución del PDU y, por ello, no les irrogan afectación alguna.

- También es **improcedente** el juicio de amparo respecto de los actos reclamados restantes consistentes en: **a)** la emisión, aprobación y publicación del PDU; y, **b)** la emisión de cualquier permiso, autorización, licencia de construcción, constancia de uso de suelo o cualquier título administrativo al amparo del PDU. Esto, **porque no afectan por sí mismos el interés jurídico y legítimo de la parte quejosa**, ya que no producen una afectación real y actual en su esfera jurídica, ni de manera directa o por su especial situación frente al orden jurídico, pues para ello **se requiere de una gestión urbana que materialice su contenido.**

- En todo caso, a cualquiera de los habitantes de Puerto Morelos le interesa la legalidad de los actos realizados por el poder público municipal, pero ese objetivo o intención es insuficiente por sí mismo para acudir al juicio de amparo, porque al ser abstracto, se traduce en un **interés simple** que no puede asimilarse al interés legítimo que es necesario para acudir al juicio de amparo.

**20. Recurso de revisión.** Inconformes con esa sentencia de amparo, las personas quejasas interpusieron un recurso de revisión,<sup>18</sup> en el que hicieron valer los siguientes **agravios**:

---

<sup>18</sup> Por conducto de su autorizada persona "K".



• **Naturaleza de un programa de desarrollo urbano y su proceso de planeación, formulación y aprobación.** El juicio de amparo es procedente contra el proceso de planeación y formulación del plan de desarrollo urbano, porque desde las fases iniciales de su elaboración están de por medio varios derechos humanos de la población que habita la zona, tales como el de **acceso a la información y a la participación pública en asuntos ambientales**, a la salud, al medio ambiente sano, al agua y al saneamiento, a la vivienda digna y al desarrollo sustentable.

• En atención a la naturaleza de un plan o programa de desarrollo urbano, es evidente que se requiere la opinión técnica de personas expertas en urbanismo y medio ambiente, en planeación, vivienda e imagen urbana, para disminuir los riesgos y la vulnerabilidad que puede ocasionar el crecimiento de la población, en atención a los aspectos físicos y ecosistémicos del lugar. **También debe contarse con la máxima participación social, ya que es la propia población la que conoce sus necesidades.**

• Conforme al artículo 26 de la Constitución Política del país, **la planeación debe ser democrática y deliberativa**, con el objeto de que se recojan las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Tal circunstancia se robustece con lo estipulado en los artículos 35, fracción III, de la Constitución Política del país,<sup>19</sup> así como 5, 6 y 7 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

• En términos de ese marco normativo, la ciudadanía tiene derecho a participar en asuntos públicos relacionados con proyectos o actividades que pueden causar una afectación al ambiente, como en este caso un programa de desarrollo urbano de un centro de población. Luego, para estar en posibilidad de partici-

<sup>19</sup> **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

"...

**III.** Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; ..."



par, debe tenerse acceso efectivo a la información pública, en específico, a los estudios e información técnica y ambiental que justifiquen el proyecto que se está elaborando.

- Dentro del proceso de planeación, formulación y elaboración de un programa de desarrollo urbano **existen espacios y momentos en los que tiene cabida e importancia trascendental la participación ciudadana y el acceso a la información pública de manera oportuna, adecuada y completa**, que van más allá de los considerados como "actos intermedios", en la medida en que existe una obligación de las autoridades de respetar y garantizar esos derechos humanos.

- **Afectación a los intereses jurídico y legítimo.** Es contrario a derecho que el Juez de Distrito determinara que los planes de desarrollo urbano municipales no afectan por sí mismos los intereses jurídicos y legítimos de la parte quejosa, porque a su parecer se requiere de una gestión urbana que materialice su contenido.

- Tal razonamiento es limitado porque el Juez de Distrito no aclara a qué se refiere con "una gestión urbana" que materialice su contenido. Con esa determinación se deja en estado de indefensión a la parte quejosa y a todos los habitantes de Puerto Morelos, pues se limita la posibilidad de impugnar el programa de desarrollo urbano.

- La planeación urbana tiene un papel fundamental en el ejercicio efectivo de varios derechos de las personas que habitan en el lugar donde se aplica o aplicaría, tales como el derecho al medio ambiente sano, al agua, a la vivienda digna, a la movilidad, a la educación, a la salud, entre otros. Esto, porque toda obra o actividad que se pretenda desarrollar en la zona objeto de ese programa tiene un efecto a nivel ecosistémico.

- Confirmar el criterio plasmado en la sentencia recurrida implicaría obligar a las personas a impugnar todos y cada uno de los actos secundarios que deriven o se emitan al amparo del PDU, como licencias, autorizaciones, permisos, entre otros. Ese escenario contraviene los principios de acceso a la justicia de manera pronta y expedita, al obligar a la población a promover múltiples juicios de amparo



contra actos respecto a los cuales es difícil conocer su existencia antes de que se ejecuten.

- Con base en distintos precedentes debe considerarse la procedencia del juicio de amparo indirecto como un mecanismo para impugnar los programas de desarrollo urbano por parte de las personas de la comunidad afectada, dada su naturaleza y ante el peligro que representa para el medio ambiente y los servicios ambientales que benefician a la población.

**21.** De tal recurso correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, cuyo presidente lo admitió y registró con el número 445/2021.

**22. Solicitud de reasunción de competencia 23/2022.** Mediante escrito presentado el **catorce de febrero de dos mil veintidós**, la parte recurrente solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que reasumiera su competencia originaria para conocer del mencionado amparo en revisión; dicha solicitud la hizo suya el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

**23.** Mediante resolución de **diez de agosto de dos mil veintidós**, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por mayoría de tres votos,<sup>20</sup> reasumir su competencia originaria, al considerar que la resolución del asunto permitiría pronunciarse respecto de los siguientes temas:

**1)** Analizar los alcances del derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental.

**2)** Determinar cuáles son los efectos de las facultades municipales de planeación urbana sobre el derecho al medio ambiente sano.

**3)** Establecer cómo se materializa el derecho específico al acceso a la justicia en materia ambiental de acuerdo con los principios de participación ciudadana que prevé el Acuerdo de Escazú; y,

<sup>20</sup> Mayoría de tres votos de la Ministra y Ministros, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra el voto del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



4) Determinar si, para poder impugnar un plan o programa de desarrollo urbano por la vía de amparo, es necesario que éste se materialice con un acto de gestión posterior, o si es posible acudir a la vía constitucional desde su publicación.

**24. Admisión del recurso de revisión y turno a la ponencia.** En cumplimiento a la anterior resolución, mediante acuerdo de **veinticuatro de octubre de dos mil veintidós**, el entonces Ministro presidente del Alto Tribunal ordenó que se diera trámite al recurso de revisión. Luego, mediante acuerdo de **diez de enero de dos mil veintitrés**, el presidente de la Primera Sala declaró el avocamiento del asunto y ordenó enviar el expediente a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

**25.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 80 Bis y 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de un amparo en revisión en materia administrativa, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

**26.** Lo anterior, atendiendo a que, mediante resolución dictada el diez de agosto de dos mil veintidós, esta Primera Sala determinó reasumir su competencia originaria para conocer del presente asunto.

**27.** Es pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que –al igual que los amparos directos en revisión– los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas.



## II. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

**28.** Conforme al artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo,<sup>21</sup> el recurso de revisión se hizo valer por parte legitimada pues, en el juicio de amparo indirecto, a las personas recurrentes persona "A", persona "B", persona "C", persona "D", persona "E", persona "F", persona "G", persona "H", persona "I" y persona "J" se les reconoció la calidad de quejas. A su vez, persona "K" tiene reconocido el carácter de autorizada en términos amplios de la parte recurrente.

**29.** Por otra parte, de las constancias de autos se advierte que la sentencia impugnada fue notificada a las recurrentes mediante *acuse de recepción de notificación electrónica* el nueve de agosto de dos mil veintiuno; por lo que, en términos del artículo 31, fracción III, de la Ley de Amparo,<sup>22</sup> dicha notificación surtió sus efectos el mismo día.

**30.** Así, el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **diez al veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno**, con excepción de los días catorce, quince, veintiuno y veintidós de ese mes, por haber sido inhábiles, conforme a lo establecido por el artículo 19 de la Ley de Amparo, así como el diecinueve de agosto por haberse suspendido las labores por el paso del huracán "Grace".<sup>23</sup>

<sup>21</sup> **Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

**I.** El quejoso teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o. de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."

<sup>22</sup> **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, 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."

<sup>23</sup> Según certificación levantada por el secretario de acuerdos del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en el auto de admisión del recurso.



31. En estas condiciones, debido a que el recurso de revisión fue presentado electrónicamente el **veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno**, se concluye que **se interpuso oportunamente**.

### III. PROCEDENCIA

32. El recurso de revisión es procedente porque se hace valer en contra de la sentencia de amparo indirecto dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional en la que sobreseyó en el juicio; por ende, se surte el supuesto previsto en el artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.<sup>24</sup>

### IV. ESTUDIO DE FONDO

33. Esta Primera Sala considera que uno de los agravios es **fundado y suficiente** para levantar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, pues las quejas sí demostraron el interés legítimo con el que cuentan para impugnar tanto los actos previos, como la aprobación del PDU, en su calidad de habitantes o residentes del Municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo.

34. Para explicar esa conclusión, debe tomarse en cuenta que, en la sentencia impugnada, el Juez de Distrito **sobreseyó** en el juicio de amparo al considerar que las personas quejas no contaban con un interés jurídico ni legítimo para impugnar los actos intermedios generados durante la elaboración de un programa de desarrollo urbano municipal o, incluso, su aprobación.

35. En específico, el juzgador de amparo consideró que los actos previos a la aprobación del programa o plan de desarrollo urbano constituyen actos intermedios efectuados como parte de su proceso de creación, aprobación, publicación y ejecución y, por ello, no les irrogan afectación alguna. También consideró que su aprobación y publicación, por sí misma, no les genera una

<sup>24</sup> "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"...

"e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia."



afectación, pues para ello era necesario que se materializaran los proyectos contemplados en dicho programa.

**36.** Las personas recurrentes combaten esa consideración al señalar –en lo medular– que en el juicio de amparo sí se acreditó el interés legítimo con el que cuentan para reclamar los actos previos a la aprobación del programa de desarrollo, pues demostraron ser residentes del Municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo, localidad en la que tendrá aplicación. Por ello, indican que están interesadas –entre otros aspectos– en que durante su elaboración las autoridades responsables garanticen el derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental.

**37.** Para analizar esta cuestión, el estudio se divide en tres temas: *i)* el interés legítimo *ii)* el interés legítimo en materia ambiental; y, *iii)* el interés legítimo de las personas quejas en el caso concreto.

### ***i) El interés legítimo***

**38.** El artículo 107, fracción I, de la Constitución Política del país prevé que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución y, con ello, se afecta su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Esto es retomado a su vez en el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo.

**39.** Para explicar los alcances del interés legítimo, esta Primera Sala retoma, en lo conducente, las principales consideraciones expresadas en el **amparo en revisión 302/2020**,<sup>25</sup> en donde se recapitularon los distintos precedentes sobre el tema.

<sup>25</sup> Resuelto el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y reserva en los efectos, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario





40. El concepto de interés legítimo fue introducido a nuestro orden jurídico con la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once. A partir de una modificación a la fracción I del artículo 107, se estableció que el juicio de amparo podría instarse por "quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico."<sup>26</sup>

41. La línea de precedentes sobre este concepto inicia con el **amparo en revisión 366/2012**, en donde esta Primera Sala dio una primera definición del interés legítimo, al que se caracterizó como "*aquel interés personal –individual o colectivo–, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso*". Adicionalmente, se precisó que "dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole".<sup>27</sup>

---

Pardo Rebolledo, quien aclaró que está por varias consideraciones y efectos y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). La Ministra Piña y los Ministros Carrancá, Pardo y Ministra presidenta Ríos, se reservan el derecho a formular voto concurrente.

<sup>26</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; ..."

<sup>27</sup> **Amparo en revisión 366/2012.** Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de septiembre de dos mil doce por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, párrafo 49.



42. El siguiente precedente relevante fue la **contradicción de tesis 111/2013**, en donde el Pleno de esta Suprema Corte precisó los alcances del interés legítimo.<sup>28</sup> En primer lugar, en este precedente se señaló que el interés legítimo se ubica en un plano intermedio entre el *interés jurídico* y el *interés simple*, pues "*no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo [como en el caso del interés jurídico], pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción [como sería con el interés simple]*". Más bien, el interés legítimo "*requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico*".

43. En segundo lugar, se señaló que el interés legítimo requiere de un "*vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto*". En este sentido, el requisito de que el beneficio o efecto positivo sea "cierto" implica que sea "real y actual, no hipotético".

44. Bajo estas premisas, el Pleno determinó que la existencia de un interés legítimo requiere "*la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica –no exclusivamente en una cuestión patrimonial– apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad*". Así, la eventual sentencia protectora debe implicar "*la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse*".

45. Al respecto, se aclaró que dicho parámetro de razonabilidad "*no se refiere a los estándares argumentativos empleados por esta Suprema Corte para*

<sup>28</sup> **Contradicción de tesis 111/2013**. Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de junio de dos mil catorce por mayoría de ocho votos, en relación con el resolutivo tercero (que es el que aquí se comenta), de los Ministros Cossío Díaz, en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes.



*analizar la validez de normas jurídicas, sino al hecho de que la afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio debe ser posible, esto es, debe ser razonable la existencia de tal afectación. Por tanto, dicho término se refiere a la lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida".*

**46.** Asimismo, se determinó que el interés legítimo está sujeto a prueba; es decir, no es suficiente con que la parte quejosa manifieste tener dicho interés, sino que debe acreditarlo. Sin embargo, para ello no se requiere forzosamente de una prueba directa, pues puede inferirse.<sup>29</sup> De igual manera, se afirmó que el interés legítimo tiene una aplicación particularmente útil para la protección de los intereses colectivos, por lo que ha resultado adecuado para justificar la legitimación a entidades de base asociativa, tales como asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales.

**47.** Bajo estas premisas, el Pleno sintetizó las notas características del interés legítimo de la siguiente manera:

- Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.

- El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico; más bien, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.

- Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige

<sup>29</sup> Los medios de inferencia que ha utilizado esta Corte no se restringen a las pruebas que obran en los expedientes, sino que también se ha recurrido a *hechos notorios*.



acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.

- La concesión del amparo se traduciría en un beneficio jurídico en favor de la parte quejosa; es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica ya sea actual o futuro, pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

- Debe existir una afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.

- La parte quejosa tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.

- La situación jurídica identificable surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.

- Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible. Esto implica que un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico). Así, el interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo/difuso.

- Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo deberá ser producto de la labor cotidiana de las autoridades jurisdiccionales de amparo al aplicar dicha figura jurídica.



• Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas.<sup>30</sup>

48. Es importante enfatizar que todas estas características se definieron en un plano de abstracción y su aplicación particular, se dijo, debía hacerse poniendo especial atención en los hechos del caso concreto.

### *ii) El interés legítimo en materia ambiental*

49. Al resolver el **amparo en revisión 307/2016**,<sup>31</sup> esta Primera Sala concluyó que el derecho humano al medio ambiente posee una *doble dimensión*: una primera que se denominó como **objetiva o ecologista**, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y, otra, denominada **subjectiva o antropocéntrica**, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.

50. Por lo tanto, este Alto Tribunal, consciente del reto que implica esta disciplina y reconociendo que *la salvaguarda efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en la convicción de que el medio ambiente exige una protección por sí misma*, precisó que **la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente.**

<sup>30</sup> De este asunto derivó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". **Datos de localización:** Tribunal Pleno. Décima Época. Registro digital: 2007921.

<sup>31</sup> Resuelto en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (presidenta y ponente).



51. Luego, en el **amparo en revisión 54/2021**,<sup>32</sup> al retomar tales postulados, esta Primera Sala delimitó el concepto de **interés legítimo para la defensa del medio ambiente como derecho humano** en su dimensión subjetiva o antropocéntrica, a la luz del artículo 4o., en relación con el diverso 1o. de la Constitución Política del país.

52. En términos de tal precedente, el interés legítimo para promover un amparo en materia ambiental depende de **la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales.**

53. En efecto, esta Sala señaló que el ser humano convive y forma parte de diversos ecosistemas, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene una serie de beneficios, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida, o bien, porque impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad; estos beneficios son los llamados servicios ambientales.

54. Por tanto si un determinado ecosistema se pone en riesgo o se ve afectado, la persona o comunidad que se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que dicho ecosistema brinda, se encuentra legitimada para acudir al juicio de amparo con el objeto de reclamar su protección, lo cual resulta acorde con el principio de participación ciudadana y con la configuración axiológica de este derecho humano, en tanto hemos dicho que su titularidad no sólo importa una facultad, sino principalmente un deber de cuidado y protección.

55. De esta forma, la privación o afectación de los servicios ambientales que brinda un determinado ecosistema es lo que califica la especial posición del accionante para acudir al juicio de amparo a reclamar su protección, en tanto le permite formular un agravio diferenciado frente al resto de las personas que pueden sentirse afectadas por el daño al medio ambiente, además de que su protección se traduce en la obtención de un beneficio específico: el restablecimiento de dichos servicios ambientales en su favor.

---

<sup>32</sup> Fallado en sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



**56.** La relación que guarda el sujeto frente al servicio ambiental afectado permite la construcción de un elemento que dota de equilibrio los dos extremos en tensión, la tutela efectiva del derecho humano al medio ambiente como interés difuso y el funcionamiento del sistema judicial.

**57.** Consecuentemente, para resolver si se actualiza el interés legítimo de quien promueve un juicio de amparo en defensa del medio ambiente, la persona juzgadora sólo deberá determinar si quien alega ser titular del derecho ambiental se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado.

**58.** Sin embargo, es importante recordar que los servicios ambientales se definen y miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas, de ahí que no siempre resulte sencillo definir o identificar la relación entre un servicio ambiental y sus beneficiarios.

**59.** Por tal razón, el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución, es decir, la ausencia de pruebas científicas que reflejen los beneficios de la naturaleza no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

**60.** No obstante, consciente de la complejidad que implica definir quiénes se benefician o aprovechan los servicios ambientales de un ecosistema, esta Primera Sala ha adoptado, como uno de los criterios para identificar esta relación entre la persona y los servicios ambientales, el concepto del entorno adyacente.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> El Tribunal Ambiental de Santiago, Chile, en la sentencia D-03-2013, (Álvaro Toro Vega contra el Ministerio del Medio Ambiente) dictada el veinte de marzo de dos mil quince, retomó y desarrolló el concepto del entorno adyacente como una nueva forma de interpretar en un sentido amplio el requisito de daño a través de un criterio ambiental. Esta Sala adopta, en lo que resulta compatible con nuestro ordenamiento constitucional y convencional, la teoría del entorno adyacente para definir quiénes son beneficiarios ambientales para efecto de la legitimación activa en el juicio de amparo.



61. Conforme a este concepto, son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el "entorno adyacente" o las áreas de influencia de un determinado ecosistema.

62. Las áreas de influencia se refieren a las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente. En otras palabras, son las áreas en las cuales las funciones de un ecosistema, entendidas como los procesos biofísicos que ahí se generan, impactan en beneficio de los seres humanos y del medio ambiente.

63. Cada ecosistema tiene diversas áreas de influencia dependiendo de la naturaleza de los servicios ambientales que presta; la identificación o el reconocimiento de este espacio geográfico permite entender que cualquier persona que utiliza o habita el área de influencia o el "entorno adyacente" de un ecosistema, es beneficiario de sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa.

64. Cabe precisar que si bien el entorno adyacente constituye un concepto esencialmente geográfico, esto no implica que esté limitado a un criterio de vecindad inmediata, es decir, que sólo puedan acudir en defensa del ecosistema aquellos que viven "a un lado" del mismo. Por el contrario, la delimitación de este espacio geográfico es amplia, pues se determina por los beneficios que prestan los ecosistemas y las zonas en donde impactan estos beneficios.

65. El concepto del entorno adyacente como uno de los criterios para definir la legitimación activa en el juicio de amparo ambiental, resulta acorde con el **principio de participación ciudadana**, en tanto los principales interesados y obligados a defender un determinado ecosistema son sus beneficiarios, es decir, aquellos que habitan o utilizan su zona de influencia.

66. No debe pasarse por alto que la definición del área de influencia de cada ecosistema resulta en un problema casuístico que se habrá de resolver caso a caso, por lo que es inconveniente para garantizar la efectiva protección del derecho humano al medio ambiente definir *ex ante* cuáles son las áreas de influencia de los ecosistemas, pues éstas dependerán del tipo de ecosistema y





de la naturaleza –que puede ser hasta de índole religiosa– de los servicios ambientales que presta.

67. Por tanto, acorde con todo lo expuesto, debe concluirse que se actualiza el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental cuando se acredita que existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que puede demostrarse –como uno de los criterios de identificación, mas no el único– cuando el accionante acredita habitar o utilizar el "entorno adyacente" del ecosistema, entendiendo éste como su área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta.<sup>34</sup>

68. Cabe precisar que, acorde con el criterio que ha quedado expuesto, para acreditar el interés legítimo en materia ambiental **no es necesario demostrar el daño al medio ambiente, pues, en todo caso y atendiendo al principio de precaución, el daño o el riesgo de daño al medio ambiente constituirá la materia de fondo del juicio de amparo.**

69. Finalmente, debe puntualizarse que el análisis en relación con la actualización del interés legítimo en juicios ambientales, también se rige por los principios que norman esta materia; por lo que, a la luz del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación de la ciudadanía en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto.

70. Específicamente, las personas juzgadoras tienen la obligación de hacer una **interpretación amplia** en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, sin que esto rompa el equilibrio antes mencionado, es decir, legitimación amplia no es sinónimo de legitimación ilimitada, pues para acreditar el interés legítimo en un juicio de amparo en materia

<sup>34</sup> Véase la tesis 1a. CCXCI/2018 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 335 y registro digital: 2018693.



ambiental, es necesario acreditar que quien acude al juicio es beneficiario de los servicios ambientales que presta el ecosistema que estima afectado.<sup>35</sup>

71. Tal postulado ha sido reconocido por el Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 217/2021**,<sup>36</sup> en la cual se determinó que con la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), las autoridades jurisdiccionales adquirieron **la obligación de interpretar el interés legítimo en términos amplios**, tratándose de la materia de acceso a la información medioambiental.<sup>37</sup> En esa tesitura, deben verificarse los presupuestos procesales de cualquier medio de control constitucional teniendo esta premisa como pauta interpretativa.

### *iii) El interés legítimo en el caso concreto*

72. Como se anticipó esta Primera Sala considera **sustancialmente fundados** los argumentos de las personas quejasas en los que afirman que sí acreditaron tener un interés legítimo para promover el juicio de amparo, en tanto que demostraron habitar en el entorno adyacente o el área de influencia del ecosistema en que pueden impactar los actos reclamados.

<sup>35</sup> Véase la tesis 1a. CCXC/2018 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 335 y registro digital: 2018694.

<sup>36</sup> Aprobada en sesión de 22 de mayo de 2023, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, 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 Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

<sup>37</sup> **Artículo 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales.**

"...

"3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

"...

"c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; ..."



**73.** Para demostrar lo anterior, es necesario recordar que, en la demanda de amparo y en su ampliación, se reclamó el inicio, formulación, elaboración, proceso de planeación, aprobación y publicación del PDU. La constitucionalidad de dichas actuaciones se cuestionó bajo el argumento toral de que durante su desarrollo **no se garantizó el derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental.**

**74.** Así, esta Primera Sala observa claramente que las personas quejasas hicieron descansar su reclamo en el **derecho humano a la participación ciudadana en materia ambiental**, que encuentra pleno respaldo en el derecho objetivo, pues está reconocido en los artículos 1o., 4o., quinto párrafo, 6o. y 35, fracción III, de la Constitución Política del país, así como en múltiples instrumentos internacionales suscritos por México.

**75.** Entre dichos tratados, se encuentra la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, donde se estableció que:

"El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

**76.** Como se aprecia, en dicha declaración se consagra **el derecho de participación ciudadana en materia ambiental** al establecer que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es, precisamente, con la participación de todas las personas interesadas. En este contexto, se reconoce el derecho de la ciudadanía de acceder a la información sobre el medio ambiente que tengan las autoridades, así como la correlativa obligación del Estado de otorgarla y fomentar y sensibilizar la participación ciudadana.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Principio 10.



77. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas desarrolló el principio de participación ciudadana en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, en cuyo artículo 4.6 se contempla la obligación de los Estados de garantizar un entorno propicio para las personas que promueven la protección al medio ambiente, proporcionándoles no sólo información, sino también reconocimiento y protección.<sup>39</sup>

78. Cabe establecer que el entorno propicio para la participación ciudadana en la protección del medio ambiente también se garantiza a través de formas de legitimación activa amplia. De ahí que este principio igualmente exige reconocer que, aun cuando el interés afectado no toque directamente a la ciudadanía interesada, los Estados habrán de garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional a través de diversas fórmulas de legitimación activa amplia. En el mismo tenor, el artículo 8.3 del Acuerdo Regional aludido reitera la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la justicia en materia ambiental a través de "una legitimación activa amplia".<sup>40</sup>

79. Más aún, constituye criterio reiterado de esta Primera Sala que el derecho a un medio ambiente sano implica el deber de toda la ciudadanía de colaborar en la protección al medio ambiente. De igual forma, en términos del artículo 4o. de la Constitución Política del país, la ciudadanía no sólo es titular del derecho a acceder a un medio ambiente sano que ha de garantizar el Estado, sino también tiene la obligación de protegerlo y mejorarlo.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> "4.6 Cada Parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección."

<sup>40</sup> "8.3 Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

"c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; ..."

<sup>41</sup> Véase la tesis 1a. CCXLIX/2017 (10a.), de rubro: "DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, Tomo I, diciembre de 2017, página 410 y registro digital: 2015824.



80. Así, el principio de participación ciudadana implica el de iniciativa pública, pues es necesario reconocer un rol proactivo del Estado en la protección al medio ambiente, en términos del orden constitucional y convencional. El cumplimiento de los fines en materia medioambiental no puede depender sólo de la ciudadanía, pues el Estado debe asumir la iniciativa institucional de regular la materia, aplicar las políticas públicas, así como cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental.

81. Ahora, en el expediente del juicio de amparo indirecto existe material probatorio que da cuenta sobre los **servicios ambientales y el área de influencia** del arrecife de Puerto Morelos, el cual forma parte de la segunda barrera arrecifal más grande del mundo denominado Gran Cinturón de Arrecifes del Atlántico Occidental, también conocido como Gran Arrecife Maya. Incluso tal información se contiene en el propio PDU.

82. Asimismo, en el expediente constan documentales de las cuales se sigue que las personas quejasas habitan en el Municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo, pues exhibieron copia de su credencial de elector, así como el original de distintos recibos de pago de los servicios de energía eléctrica y agua potable que reciben en domicilios ubicados en esa localidad.<sup>42</sup>

83. Dichos documentos tienen valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 129, 133, 197, 202 y 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable de forma supletoria a la Ley de Amparo, por disposición expresa del párrafo segundo del numeral 2 de esta última, y administrados entre sí ponen de manifiesto que las personas quejasas **sí acreditaron habitar en la zona de influencia** del Arrecife de Puerto Morelos.

84. En ese entendido, claramente puede concluirse que las personas quejasas **sí demostraron tener un interés legítimo para acudir al juicio de amparo** en defensa de su derecho humano a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental que consideran no fue garantizado durante la elaboración y aprobación del programa de desarrollo reclamado.

<sup>42</sup> Los recibos de pago y las copias de las credenciales de elector están visibles en las páginas 53 a 76 del expediente de amparo indirecto.



85. Esto, al tomar en cuenta que: *i)* las actuaciones reclamadas versan sobre la formulación y aprobación de un programa de desarrollo urbano a aplicarse en el Municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo y, por ello, puede ocasionar afectaciones al área de influencia del ecosistema con el que se benefician sus habitantes; y, *ii)* las personas quejasos acreditaron habitar en dicha locación.

86. En efecto, si en este caso está acreditado que las personas quejasos habitan en la zona de influencia del arrecife de Puerto Morelos, el cual les brinda múltiples servicios ambientales (por ejemplo, de regulación, soporte, culturales y de provisión), y que las obras o proyectos contemplados en el programa de desarrollo urbano reclamado pueden tener impacto en dicho ecosistema; entonces, claramente, existen elementos indubitables sobre la especial situación que guardan las personas quejasos frente al orden jurídico en este caso concreto, **quienes cuentan con el derecho a participar directamente en la elaboración de aquellos programas que puedan repercutir en el área de influencia del ecosistema con el que se ven beneficiados.**

87. Asimismo, esta Primera Sala considera que **una eventual sentencia protectora sí reportaría un beneficio real y cierto en la esfera jurídica de las personas quejasos** pues, al habitar en la zona de influencia del Arrecife de Puerto Morelos, existe un vínculo entre ellas y la pretensión buscada en el juicio constitucional, máxime que en el hipotético caso de que demostraran los vicios de inconstitucionalidad que atribuyen a los actos reclamados, ello traería consigo que se vinculara a las autoridades responsables a dejarlos insubsistentes, subsanar sus irregularidades e, inclusive, desplegar medidas de remediación tendentes a mitigar, revertir o paliar los eventuales daños al medio ambiental que se puedan causar en el ecosistema impactado.

88. Una vez desestimada la causal de improcedencia aplicada por el Juez de Distrito –que fue la misma invocada por las autoridades responsables– y al no advertirse de oficio la actualización de alguna otra, ante la ausencia de reenvío en la revisión de amparo indirecto, **con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo,**<sup>43</sup> se procede a analizar directamente y con **plenitud de**

<sup>43</sup> "Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: ...



**jurisdicción** los conceptos de violación, cuyo estudio fue omitido por el juzgador federal.

**89.** Esta Primera Sala considera que el primer concepto de violación es **fundado** y suficiente para **conceder la protección constitucional** solicitada, pues tal como lo aducen las quejas, durante el proceso de formulación, elaboración y planeación del PDU **no se les garantizó su derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental**, ya que la consulta pública realizada por las autoridades se desarrolló durante la emergencia sanitaria motivada por el virus COVID-19 y, derivado de ello, se les impidió participar efectivamente en ese proceso.

**90.** Para justificar esa decisión, el estudio del concepto de violación se subdivide en tres temas: **i)** el derecho a la participación ciudadana en asuntos medioambientales y la garantía del derecho a la salud, **ii)** la naturaleza de un programa de desarrollo urbano y su proceso de planeación, formulación y aprobación; y, **iii)** la resolución del caso concreto.

### ***i) El derecho a la participación ciudadana en asuntos medioambientales y la garantía del derecho a la salud***

**91.** En principio, se considera necesario establecer los alcances del derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones en asuntos medioambientales el cual resulta imprescindible para cualquier sociedad democrática.

**92.** Para establecer los alcances de tal derecho es necesario traer a colación lo dispuesto por los artículos 1,<sup>44</sup> 4,<sup>45</sup> párrafo quinto, 6<sup>46</sup> y 35, fracción III, de la

"V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda; ..."

<sup>44</sup> **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

"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,



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>47</sup> de los cuales se obtiene que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

**93.** También se reconoce el derecho fundamental a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión; derecho que será garantizado por el Estado. Por último, la Constitución reconoce como derecho de la ciudadanía el asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

**94.** Luego, de la interpretación armónica de tales dispositivos es dable concluir que el Constituyente Permanente reconoció también como un derecho fundamental de la ciudadanía el de participar directamente en la toma de decisiones en asuntos ambientales, **al contemplar que el Estado debe garantizar su participación en los asuntos políticos del país, entre los cuales se contemplan los inherentes al medio ambiente.** Esto, en el entendido de que el medio ambiente es un asunto de relevancia política e interés público, debido a la gran importancia estratégica que ha adquirido para todos los seres humanos y para los Estados.

---

interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. ..."

<sup>45</sup> "Artículo 4o. ...

"...

"Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley."

<sup>46</sup> "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

"Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. ..."

<sup>47</sup> "Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; ..."





**95.** Tal interpretación permite dar efectividad a la intención expresa del Constituyente Permanente al reformar el artículo 4o. constitucional, en el sentido de que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limita a ser una norma programática, sino que cuenta con plena eficacia normativa, es decir, se traduce en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, lo cual acontece cuando se asegura la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente.

**96.** En el Sistema Interamericano su reconocimiento se obtiene de la lectura sistemática de los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>48</sup> y 11 de su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador",<sup>49</sup> de cuyo contenido puede advertirse que los Estados partes están obligados a respetar el derecho de toda la ciudadanía a participar directamente en los asuntos de interés público, así como a promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. Luego, para cumplir con sus obligaciones, es necesario que los Estados Parte garanticen el derecho a la participación ciudadana directa en asuntos medioambientales, ante el carácter público del medio ambiente.

**97.** En específico, el derecho de participación pública en asuntos medioambientales ya se ha reflejado en diversos instrumentos internacionales relacionados

---

<sup>48</sup> **Artículo 23**

**"Derechos Políticos**

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

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y

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

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

<sup>49</sup> **Artículo 11**

**"Derecho a un Medio Ambiente Sano**

"1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

"2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente."



con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, entre los que destacan, la citada Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus), las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices de Bali) y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

**98.** Aunque no todos estos instrumentos son vinculantes, lo cierto es que constituyen pautas orientadoras, razón por la cual deben ser tomadas en consideración por esta Primera Sala,<sup>50</sup> en tanto constituyen criterios que permiten dar plena realización al derecho humano a la participación directa y acceso a la información en materia ambiental, tutelado por los artículos 4o., 6o. y 35 constitucionales.

**99.** Ahora, para clarificar los alcances y las obligaciones a cumplir con el objeto de garantizar tal derecho, se procede a exponer la parte que interesa de tales criterios.

<sup>50</sup> Así lo ha reconocido esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como consta en la tesis **1a. CXCVIII/2018 (10a.)**, que establece:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EL RECURSO SI EN LA SENTENCIA RECURRIDA SE APLICARON INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE '*SOFT LAW*' PARA INTERPRETAR EL CONTENIDO DE UN DERECHO HUMANO DE RANGO CONSTITUCIONAL. Las normas de derechos humanos contenidas o derivadas de instrumentos jurídicos calificados como '*soft law*', no forman parte del parámetro de control de regularidad derivado del artículo 1o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello en atención a que no constituyen formalmente un tratado internacional, ni son el resultado de pronunciamientos o interpretaciones de un órgano con atribuciones jurisdiccionales que tenga competencia para interpretar en última instancia un tratado internacional en materia de derechos humanos, en cuyo caso podría tratarse de un criterio vinculante por representar una extensión del tratado en comento, como ocurre con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o con las decisiones de los Comités de Naciones Unidas a los que México les reconozca competencia contenciosa, las cuales, si bien no son vinculantes en sentido estricto, sí exigen un diálogo con estándares que no pueden ignorarse, pero sí superarse. No obstante, ello no impide que el contenido de dichos instrumentos se emplee como un criterio orientador en sentido amplio, al tratarse de una doctrina especializada desarrollada por un organismo internacional de derechos humanos. Por tanto, si un Tribunal Colegiado de Circuito



**100.** Como antes se señaló, en el principio 10 de la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** se consagra el **derecho de participación ciudadana en materia ambiental** al establecer que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es, precisamente, con la participación de todas las personas interesadas. En este contexto, se reconoce el derecho de la ciudadanía de acceder a la información sobre el medio ambiente que tengan las autoridades, así como la correlativa obligación del Estado de otorgarla y fomentar y sensibilizar la participación ciudadana.

**101.** Por su parte, el **Convenio de Aarhus** reconoce la participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas que tengan un alto impacto ambiental, en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente y en la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general.<sup>51</sup>

**102.** Este instrumento regional establece varios elementos del derecho a la participación ambiental útiles para delinear su contenido esencial. Esto, al señalar que la participación ciudadana debe ser: **i)** informada, **ii)** previa a la toma de decisiones, **iii)** en plazos razonables que permitan la adecuada toma de decisiones; y, **iv)** que contendrá un mecanismo de consulta y la posibilidad

---

dota de contenido un derecho humano de rango constitucional, partiendo de una interpretación que recoge los estándares derivados de los instrumentos de 'soft law', ese ejercicio debe ser calificado como una interpretación directa de la Constitución para efectos de la procedencia del recurso de revisión en los juicios de amparo directo, no por el valor jurídico del instrumento mismo, sino por el impacto que tuvo en la decisión de un órgano jurisdiccional al momento de resolver un asunto.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, materia común, página 407, registro digital: 2018817.

<sup>51</sup> "Artículo 8.

"Participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general. Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. A tal efecto, conviene adoptar las disposiciones siguientes: a) Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva; b) Publicar un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros medios, y c) Dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos. Los resultados de la participación se tendrán en consideración en todo lo posible."



de entregar comentarios por escrito, los cuales deberán ser debidamente tomados en cuenta.<sup>52</sup>

**103.** Las **Directrices de Bali** tuvieron como propósito proporcionar una orientación general a los Estados, principalmente países en desarrollo, sobre el fomento de un cumplimiento efectivo de los compromisos contraídos en relación con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, con el fin de facilitar un amplio acceso a la información, la participación pública y al acceso a la justicia en asuntos ambientales.

**104.** Las directrices 8 a la 14 regulan la participación pública en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente.<sup>53</sup> Dichas directrices, en la parte que interesa, establecen que los Estados deberían:

<sup>52</sup> **Artículo 6.** Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas

"...

"Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 supra y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.

"...

"Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso.

"...

"Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.

"...

"El procedimiento de participación del público preverá la posibilidad de que el público someta por escrito, o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta.

"Cada Parte velará porque, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público."

<sup>53</sup> **II. Participación pública**

**"Directriz 8**

"Los Estados deberían garantizar que existan oportunidades para una participación del público efectiva y desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente. Para ello, se debería informar a los miembros del público interesado las oportunidades que tienen de participar en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones.

**"Directriz 9**



- **Garantizar que existan oportunidades para una participación del público efectiva y desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente.** Para ello, se deberían informar a los miembros del público interesado las oportunidades que tienen de participar en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones.

- En la medida de lo posible, realizar esfuerzos para atraer resueltamente la participación del público, de forma transparente y consultiva. Entre ellos, se deberían incluir **esfuerzos para garantizar que se dé a los miembros del público interesado una oportunidad adecuada para poder expresar sus opiniones.**

- Garantizar que toda la información que reviste importancia para el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente se ponga a disposición de los miembros del público interesado de manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva.

---

"En la medida de lo posible, los Estados deberían realizar esfuerzos para atraer resueltamente la participación del público, de forma transparente y consultiva. Entre ellos se deberían incluir esfuerzos para garantizar que se da a los miembros del público interesado una oportunidad adecuada para poder expresar sus opiniones.

**"Directriz 10**

"Los Estados deberían garantizar que toda la información que reviste importancia para el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente se ponga a disposición de los miembros del público interesado de manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva.

**"Directriz 11**

"Los Estados deberían garantizar que se tengan debidamente en cuenta las observaciones formuladas por el público en el proceso de adopción de decisiones y que esas decisiones se den a conocer.

**"Directriz 12**

"Los Estados deberían asegurar que cuando se da inicio a un proceso de examen en el que se planteen cuestiones o surjan circunstancias que revistan importancia para el medio ambiente y que no se hayan considerado previamente, el público debería poder participar en ese proceso de examen en la medida en que las circunstancias lo permitan.

**"Directriz 13**

"Los Estados deberían considerar los modos adecuados de asegurar, en una etapa adecuada, la contribución del público a la preparación de reglas jurídicamente vinculantes que puedan llegar a tener un efecto significativo en el medio ambiente y a la formulación de políticas, planes y programas relacionados con el medio ambiente.

**"Directriz 14**

"Los Estados deberían proporcionar los medios para el fomento de la capacidad, incluida la educación y la sensibilización sobre el medio ambiente, con el fin de promover la participación del público en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente."



- Garantizar que se tomen debidamente en cuenta las observaciones formuladas por el público en el proceso de adopción de decisiones y que esas decisiones se den a conocer.

- Asegurar que cuando se da inicio a un proceso de examen en el que se planteen cuestiones o surjan circunstancias que revistan importancia para el medio ambiente y que no se hayan considerado previamente, el público debería poder participar en ese proceso de examen en la medida en que las circunstancias lo permitan.

**105.** Finalmente, el **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)** busca garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.<sup>54</sup>

**106.** En su artículo 7.3 se establece que "cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones ... relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente".

**107.** Mientras que, en su artículo 7.4 se dispone que "cada Parte adoptará medidas para asegurar la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones

<sup>54</sup> Firmado por el gobierno de México el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho y ratificado por el Senado de la República el cinco de noviembre de dos mil veinte.



del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna, y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones".

**108.** De tales dispositivos se desprende que para garantizar el derecho a la participación ciudadana directa en asuntos medio ambientales –entre los cuales se contempla la elaboración de planes o programas que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente– debe asegurarse la participación del público desde etapas iniciales del proceso, es decir, debe llevarse a cabo una etapa temprana y previa al diseño de cualquier plan o programa que pueda afectar significativamente al ambiente. **Dicho proceso debe ser inclusivo, accesible y oportuno.**

**109.** La finalidad de que la participación pública se dé desde las etapas iniciales de cada proceso de toma de decisión consiste en que **el público pueda presentar todos los comentarios, las propuestas y las alternativas que considere** para que sean debidamente ponderados, de modo riguroso, **en instancias en las que aún todas las opciones están abiertas y la iniciativa está en una fase de diseño y, por tanto, podrá ser redefinida la propuesta sobre la base de los aportes que realice la población.**

**110.** Así, **la consideración de las alternativas es el elemento central que caracteriza a un proceso de participación pública temprana**, al permitir que se contemplen múltiples opiniones y propuestas.

**111.** Otro factor por considerar es que **el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible** configura una parte sustancial de una consulta temprana. La información debe ser **suficiente** para arribar a decisiones fundadas, motivadas y legítimas. Entonces, las autoridades a cargo del proceso deben implementar acciones proactivas para la divulgación de la información, **de manera oportuna, efectiva, regular, accesible y comprensible**, a través de medios apropiados, y bajo el criterio de máxima publicidad, a fin de que la ciudadanía sea efectivamente alertada acerca de la propuesta bajo evaluación.



**112.** En ese entendido, para que la participación temprana tenga la capacidad real y efectiva de lograr un contacto inicial que alcance el potencial de avanzar hacia un relacionamiento permanente entre proyecto y comunidad, debe observar los principios siguientes:

- **Transparencia y acceso a la información.** Se refiere a la entrega de toda aquella información sobre el proyecto en forma oportuna, comprensible, de fácil acceso y útil.

- **Incidencia en las decisiones.** Es necesario garantizar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones sobre aspectos sustantivos del proyecto, en conjunto con los representantes de la iniciativa. Debe establecerse con absoluta certeza en qué momento comienza y termina el proceso de toma de decisiones, a fin de verificar que la participación se produzca desde sus etapas tempranas.

- **Inclusión/representatividad de actores.** Implica asegurar la participación a través de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio a través de representantes, líderes y actores clave.

- **Educación mutua.** Se refiere a reconocer que en un proceso de diálogo todas las partes involucradas poseen conocimiento e información útil y pertinente para la toma de decisiones. Por lo tanto, promueve el aprendizaje entre las partes involucradas y se valora el conocimiento local.

- **Igualdad de oportunidades y equidad de género.** Todos los actores involucrados deben tener la posibilidad real de ser parte de la toma de decisiones. Para lograrlo es necesario llevar adelante acciones específicas de apoyo destinadas a personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones que se encuentren en el territorio, de forma que se involucren y participen informadamente.

**113.** En suma, el núcleo esencial del **derecho de participación ciudadana en materia ambiental** consiste en la obligación estatal de garantizar que toda persona tenga acceso adecuado a la información, así como la oportunidad de participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones desde las





primeras etapas, con el objeto de tener una influencia real en la toma de medidas que puedan tener por objeto afectar su derecho a un medio ambiente sano.

114. Conforme a ello es dable concluir que para garantizarlo, es necesario que la consulta: **i)** se realice desde las etapas iniciales de cada proceso de toma de decisión, **ii)** permita el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible, **iii)** se asegure la **posibilidad real** del público de participar en la toma de decisiones, **iv)** se asegure la participación de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio, **v)** se promueva el aprendizaje entre las partes involucradas y se valore el conocimiento local; y, **vi)** se lleven a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

115. Por otra parte, es necesario establecer que la obligación mínima de **asegurar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones** implica que durante el proceso de consulta, las autoridades involucradas cumplan con sus obligaciones de garantizar y respetar los demás derechos fundamentales de las personas interesadas en participar que, dada la interdependencia de los derechos humanos, puedan verse afectados en su desarrollo, entre ellos, el **derecho a la salud** reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política del país.<sup>55</sup>

116. En relación con tal derecho fundamental, esta Primera Sala ha destacado que su protección constituye una meta prioritaria en sí misma al considerarla un pilar estratégico para que existan otras prerrogativas.<sup>56</sup> También ha

<sup>55</sup> "Artículo 4o. ...

"Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social."

<sup>56</sup> Esto, al resolver el **amparo en revisión 226/2020**, en sesión de once de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y Ana Margarita Ríos Farjat, y de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.



establecido que cuenta con una proyección tanto **individual o personal**, como **una pública o social**.<sup>57</sup>

**117.** Respecto a **la protección a la salud de las personas en lo individual**, se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. De ahí que resulta evidente que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar.

**118.** Por otro lado, **la faceta social o pública** del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Lo anterior comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras.

**119.** Entonces, conforme a esta última faceta, durante los procesos de toma de decisiones las autoridades deben emprender las acciones necesarias para garantizar el derecho a la salud de las personas interesadas en participar, consistentes, entre otras, en identificar los principales problemas que pudieran afectar su salud y, con base en ello, establecer los controles pertinentes para su protección, pues sólo así cumplirán con su obligación mínima de asegurar su posibilidad real de participación.

### ***ii) Naturaleza de un programa de desarrollo urbano y su proceso de planeación, formulación y aprobación***

<sup>57</sup> Véase la tesis de jurisprudencia **1a./J. 8/2019 (10a.)**, de rubro: "DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.", consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, página 486, registro digital: 2019358.



**120.** Una vez establecidos los alcances del derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental, se considera pertinente establecer cuál es la naturaleza y el proceso de elaboración de un programa de desarrollo urbano, con el objeto de corroborar si existe la obligación de garantizar el derecho de participación ciudadana en materia ambiental durante su proceso de elaboración, dados los efectos adversos que su aplicación pudiera generar en el área de influencia del ecosistema con el que se benefician las personas quejasas.

**121.** Del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del país,<sup>58</sup> se desprende la facultad con la que cuentan los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano. Facultad que también se reconoce en el artículo 11, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.<sup>59</sup>

**122.** Ahora, los planes de desarrollo urbano municipal son los instrumentos que contienen las disposiciones jurídicas para planear y regular el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio municipal. Tienen como objeto establecer las políticas, las estrategias y los objetivos para el desarrollo urbano, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en los centros de población. En síntesis, estos planes sirven a las ciudades para:

- Identificar, dimensionar y proponer soluciones a los problemas urbanos y territoriales.

<sup>58</sup> **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

"...

**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 ..."

<sup>59</sup> **Artículo 11.** Corresponde a los Municipios:

**I.** Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; ..."



- Prever los requerimientos y normativas urbanas del futuro.
- Definir prioridades de atención y focalizar sectores urbanos que necesiten de un desarrollo más acelerado.
- Proponer una estrategia acordada con las autoridades gubernamentales y la población en general para el crecimiento de la ciudad a largo plazo.
- Orientar a autoridades y particulares para modificar la ciudad con orden, sustentabilidad y equidad; y,
- Fomentar el aprovechamiento eficiente del espacio urbano.

**123.** Conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 46 de la citada ley general,<sup>60</sup> estos planes deben considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

**124.** Lo expuesto denota que, la aplicación o ejecución de un programa de desarrollo urbano puede repercutir en el ecosistema del que se beneficia la ciudad o Municipio en que se pretenda ejecutar, dado que su objeto es regular cualquier aspecto relacionado con los asentamientos humanos y los proyectos necesarios para su desarrollo. Por ello, durante su proceso de elaboración las

<sup>60</sup> **Artículo 45.** Los planes y programas de Desarrollo Urbano deberán considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los Asentamientos Humanos establecidos en el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

"Las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorgue la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o las entidades federativas y los Municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de Desarrollo Urbano."

**Artículo 46.** Los planes o programas de Desarrollo Urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de Resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los Usos del suelo, Destinos y Reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la Secretaría o las entidades federativas



autoridades municipales correspondientes están obligadas a realizar talleres y consultas para que la ciudadanía haga los planteamientos que consideren convenientes y, en su momento, de ser pertinentes, se integren al programa o plan.

**125.** Para el caso de los Municipios del Estado de Quintana Roo, entre ellos el de Puerto Morelos, tal obligación se ve reflejada en el artículo 63 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, que establece:

**"Artículo 63.** Para formular y aprobar cualquiera de los instrumentos de planeación municipal a que se refiere el artículo anterior se seguirá el procedimiento siguiente:

"I. El Municipio dará aviso público del inicio del proceso de planeación, por conducto el (sic) Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, así como en los medios electrónicos de que disponga. El Ayuntamiento formulará el proyecto de programa municipal de desarrollo urbano o, en su caso, de modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

"II. El Consejo Municipal hará las audiencias públicas con la ciudadanía, así como a los grupos organizados de la sociedad a quienes corresponda participar de acuerdo al área de aplicación o de las acciones urbanísticas propuestas;

"III. El Presidente Municipal, a través de la dependencia municipal relacionada con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, establecerá una oficina en las (sic) que se exponga y distribuya la información relativa al programa y en la que se puedan realizar talleres y consultas requeridas por los ciudadanos;

"IV. El Consejo Municipal establecerá un plazo y un calendario, no menor a 15 días hábiles, sobre la información relativa al programa y audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito los planteamientos que consideren respecto del proyecto del programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones.

---

y los Municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil."



Dichas reuniones promoverán el mayor consenso entre la sociedad y gobierno sobre los contenidos y propuestas del programa;

"V. Los comentarios y aportaciones procedentes se integrarán al proyecto de programa municipal y se remitirá a la Secretaría para efectos de lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley;

"VI. La Secretaría, en coordinación con SEMA, deberán comunicar sus comentarios y resoluciones por escrito, en el plazo de 15 días hábiles a partir de su recepción. Si en el término antes previsto, no se formulan los comentarios o resoluciones que estime convenientes, se entenderá que aprueba el contenido del mismo;

"VII. Recibidas las observaciones se integrará el proyecto definitivo del programa y se someterá a la consideración del Cabildo del Ayuntamiento para su aprobación por mayoría simple, y

"VIII. Aprobado el programa por el Ayuntamiento, el Presidente Municipal solicitará su publicación y registro, conforme a las disposiciones de esta ley."

**126.** Del anterior dispositivo se advierte que dentro del proceso de elaboración de un programa municipal sí se contempló –en términos generales– la necesidad de realizar un proceso inclusivo, accesible y oportuno de **consulta** temprana, con el objeto de que todos los actores interesados participen en su desarrollo.

**127.** No obstante, la problemática en este asunto no consiste en verificar el reconocimiento legal de tal proceso, sino en verificar si durante su desarrollo realmente se cumplieron las obligaciones mínimas para garantizar el derecho a la participación ciudadana en materia ambiental, las cuales, como se destacó en el apartado previo, consisten en que esta consulta: **i)** se realice desde las etapas iniciales de cada proceso de toma de decisión, **ii)** se permita el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible, **iii)** se asegure la **posibilidad real** del público de participar en la toma de decisiones, **iv)** se asegure también la participación de medios adecuados de los diferentes intereses



presentes en el territorio, **v)** se promueva el aprendizaje entre las partes involucradas y se valore el conocimiento local; y, **vi)** se lleven a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

### **iii) Resolución del caso**

**128.** Conforme al marco normativo previamente desarrollado y en atención a las particularidades del caso, esta Primera Sala considera que es **fundado** el primero de los conceptos de violación aducido por las personas quejasas, pues se advierte que durante la elaboración del PDU, las autoridades responsables **no garantizaron su derecho a la participación ciudadana ni el acceso a la información medioambiental.**

**129.** Ello es así, pues de las constancias que obran en autos se tiene que el proceso de consulta se llevó a cabo en los términos siguientes:

- El **tres de febrero de dos mil veinte** el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Puerto Morelos celebró una sesión en la que **se anunció la aprobación de la elaboración** del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, así como de los programas de desarrollo urbano de los centros de población de Leona Vicario, Central Vallarta y Puerto Morelos.

- Durante los meses de **marzo a octubre de dos mil veinte** se iniciaron e intensificaron los trabajos de formulación, elaboración y proceso de planeación del PDU. En esos meses, se convocó a la comunidad de Puerto Morelos a las audiencias públicas y talleres necesarios para su aprobación, de acuerdo con varios medios de comunicación. En el mes de agosto de dos mil veinte se llevaron tres sesiones de talleres de participación ciudadana en el palacio municipal,<sup>61</sup> a los que acudieron treinta y tres personas.

<sup>61</sup> La metodología de participación se basó en identificar necesidades, problemáticas, atributos y riesgos en una serie de planos donde se localizaron los barrios que componen el centro de población.



• El **veintitrés de noviembre de dos mil veinte**, se publicó en la Gaceta Oficial del Municipio de Puerto Morelos del Estado de Quintana Roo, la apertura de la Consulta Pública del PDU. Tal proceso culminó el **catorce de diciembre de dos mil veinte**.

• El **cuatro de marzo de dos mil veintiuno** el Cabildo del Municipio de Puerto Morelos aprobó el PDU.

**130.** En ese entendido, si bien puede considerarse que, en principio, el proceso de elaboración del programa reclamado se efectuó en términos de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, lo cierto es que del análisis concreto del proceder de las autoridades responsables es posible concluir que no garantizaron el derecho de las personas quejasas a participar activamente en su desarrollo, lo cual estaban conminadas a realizar si se toma en cuenta que es un programa que puede repercutir en su derecho al medio ambiente.

**131.** Para sostener la anterior afirmación, es necesario recordar que para garantizar tal derecho, las autoridades responsables tenían ciertas obligaciones mínimas que debían observar durante la consulta, consistentes en: **i)** realizarla desde las etapas iniciales de cada proceso de toma de decisión, **ii)** permitir el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible, **iii)** asegurar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones, **iv)** asegurar también la participación de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio, **v)** promover el aprendizaje entre las partes involucradas y valorar el conocimiento local; y, **vi)** llevar a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

**132.** Ahora bien, aunque esta Primera Sala advierte que la consulta **se realizó desde la etapa inicial de elaboración del programa de desarrollo urbano impugnado** y, con ello, se cumplió con la primera obligación mínima que impone este derecho, lo cierto es que no se advierte el cumplimiento de las obligaciones mínimas restantes.

**133.** Esto, pues con los medios de prueba aportados por las autoridades responsables no se acredita que entregaran o pusieran a disposición de las





personas quejosas toda aquella información sobre el proyecto en forma oportuna, comprensible, de fácil acceso y útil para participar en la toma de decisiones. Por el contrario, las autoridades se limitaron a publicar el proyecto del programa de desarrollo en la página de *internet* de su gaceta oficial, en la que no constan los términos en que se llevó a cabo la consulta ni se da mayor explicación del referido proyecto del programa.

**134.** Por otra parte, de las pruebas también se observa que en el **mes de agosto de dos mil veinte** se llevaron tres sesiones de talleres de participación ciudadana en el palacio municipal en las que participaron treinta y tres personas, de las que incluso las personas quejosas manifestaron tener conocimiento. Sin embargo, no debe pasarse por alto que –como también se refiere en la demanda de amparo– en la época en que se realizaron estaba vigente la **emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)**.

**135.** Luego, al ser un acontecimiento del dominio público, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>62</sup> constituye un hecho notorio para esta Primera Sala que en ese mes se mantenía el **semáforo epidemiológico en color naranja** en el Estado de Quintana Roo.<sup>63</sup>

<sup>62</sup> "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

Al respecto véase la tesis de jurisprudencia **P.JJ. 74/2006**, que establece:

"HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, materia común, página 963, registro digital: 174899.

<sup>63</sup> Esta información puede corroborarse con el repositorio de comunicados técnicos de la Secretaría de Salud Federal, que pueden consultarse en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/comunicados-tecnicos-diarios-covid19>



**136.** De acuerdo con las autoridades de la Secretaría de Salud,<sup>64</sup> el color naranja del semáforo epidemiológico denotaba un riesgo epidémico alto y, por ello, con su implementación se invitaba a la población a que permaneciera en casa en la medida de sus posibilidades, permitía que las actividades económicas y sociales operaran con un aforo del cincuenta por ciento y el uso de cubrebocas era obligatorio en todos los espacios públicos.

**137.** Tal situación refleja que aun cuando llevaron a cabo los talleres mencionados, lo cierto es que con su implementación **no se facilitó a las personas quejas el acceso a la información necesaria para participar en el proceso de toma de decisiones**, ya que optaron por llevarlas a cabo **de forma presencial** en una época en que se presentaba un **riesgo epidémico alto**, lo cual evidentemente impidió que el grueso de la población de Puerto Morelos participara activamente.

**138.** Tan es así, que las propias autoridades responsables reconocen que únicamente acudieron **treinta y tres** personas a las sesiones de talleres de participación ciudadana, cuando en el año de dos mil veinte el Municipio de Puerto Morelos contaba con una población de **veintiséis mil novecientos veintiún** habitantes.<sup>65</sup>

**139.** Lo anterior denota que las medidas de higiene que las autoridades responsables consideraron pertinentes para llevar a cabo los mencionados talleres no fueron suficientes para motivar la participación ciudadana; esto es, no establecieron un **espacio apropiado para llevar a cabo la consulta** al persistir el alto riesgo de contagio y la invitación de las autoridades del sector salud para que la población en general permaneciera en casa en la medida de sus posibilidades. De ahí, la prácticamente nula participación de la ciudadanía y, con ello, el incumplimiento de la obligación mínima a cargo de las autoridades responsables

<sup>64</sup> Tales lineamientos se publicaron en la página de *internet* de la Secretaría de Salud Federal que puede consultarse en: <https://coronavirus.gob.mx/semaforo/>

<sup>65</sup> Información obtenida de las páginas de *internet* oficiales de la Secretaría de Economía y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que pueden consultarse en: <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/puerto-morelos> y [http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197964.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197964.pdf)



de facilitar el acceso a la información necesaria para posibilitar la participación en la toma de decisiones.

**140.** Entonces, si las autoridades responsables incumplieron con su obligación mínima de entregar toda aquella información sobre el programa en forma oportuna, comprensible, de fácil acceso y útil, es evidente que tampoco cumplieron con las obligaciones restantes,<sup>66</sup> pues para su satisfacción es necesario que, en principio, se brinde a la población la información necesaria para posibilitarle su participación directa en el proceso de toma de decisiones, ya que sin contar con esa información no les es posible tener una incidencia o participación real en ese proceso.

**141.** Aunado a lo anterior, esta Primera Sala considera que fue incorrecto que las autoridades responsables optaran por realizar el proceso de consulta –en específico los talleres informativos– **de forma presencial** en aras de cumplir con la obligación mínima de **asegurar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones**, pues ese modo de proceder lejos de garantizar el **derecho a la salud** de las personas quejosas las puso en una situación de riesgo de contagio.

**142.** En efecto, con el objeto de garantizar una adecuada distancia social, a fin de proteger el derecho a la salud durante la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), en determinadas circunstancias resultaba imperativo restringir el pleno goce de ciertos derechos, entre ellos, el de reunión en espacios públicos o comunes que no fueran indispensables para el abastecimiento de insumos esenciales o para la propia atención médica.<sup>67</sup>

**143.** En esa lógica, el Estado Mexicano implementó el sistema de semáforos epidemiológicos, conforme a los cuales se graduaron las restricciones a los

<sup>66</sup> Consistentes en que durante el proceso de consulta se: **a)** asegure la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones, **b)** asegure también la participación de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio, **c)** promueva el aprendizaje entre las partes involucradas y se valore el conocimiento local; y, **d)** lleven a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

<sup>67</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas.



derechos, en especial el de reunión, en consideración al riesgo de contagio derivado del número de casos detectados en cada una de las entidades federativas.

**144.** Entonces, como se indicó, en la época en que se realizaron los referidos talleres, el semáforo epidemiológico aplicable en Puerto Morelos denotaba un **riesgo epidémico alto** y, por ello, las autoridades responsables debían optar por un proceso que privilegiaría una adecuada distancia social, como podría ser un proceso remoto a través de plataformas digitales.

**145.** Luego, al decantarse por un proceso de toma de decisión presencial, resulta evidente que las autoridades responsables **tampoco garantizaron el derecho a la salud de las personas quejasas durante la planeación de la consulta**, pues no emprendieron las acciones necesarias para evitar que estuvieran en riesgo de contagio, lo cual trajo como consecuencia, incluso, la poca participación de los pobladores.

**146.** Por tanto, a juicio de esta Primera Sala el proceso de elaboración del PDU se encuentra viciado, en virtud de que no se garantizó el derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información medioambiental ni el derecho a la salud de las personas quejasas, lo que trae como consecuencia que tal programa sea contrario a derecho, por surgir de un proceso en el que no se permitió una participación efectiva de las personas quejasas en la consulta pública.

**147.** Conforme a lo anterior, es innecesario proceder al estudio de los demás conceptos de violación aducidos por las personas quejasas, pues aun de ser **fundados** no obtendrían un beneficio mayor al ya adquirido.

## V. DECISIÓN Y EFECTOS

**148.** Ante lo **fundado** del agravio y concepto de violación en estudio, procede **revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la parte quejosa**, para el efecto de que las autoridades responsables –en el ámbito de sus respectivas competencias– procedan del modo siguiente:

I. Dejen insubsistente el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030.



II. De nueva cuenta lleven a cabo el procedimiento previsto en el artículo 63 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, para efecto de elaborar el referido programa de desarrollo urbano municipal, pero ahora, conforme a lo establecido en esta ejecutoria, tomen las medidas necesarias para garantizar el derecho a la participación ciudadana y acceso a la información medioambiental de la población de Puerto Morelos; esto es, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán garantizar que la consulta se:

a) realice desde la etapa inicial del proceso de elaboración del programa de desarrollo urbano.

b) permita el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible.

c) asegure la posibilidad real de la población de Puerto Morelos de participar en su elaboración y aprobación.

d) asegure también la participación de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio en que podrá aplicarse el plan o programa de desarrollo urbano.

e) promueva el aprendizaje entre las partes involucradas y se valore el conocimiento local; y,

f) lleven a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

149. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## RESUELVE

PRIMERO.—Se **revoca** la sentencia recurrida.



SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a persona "A", persona "B", persona "C", persona "D", persona "E", persona "F", persona "G", persona "H", persona "I" y persona "J" en contra de los actos reclamados al Ayuntamiento de Puerto Morelos, Quintana Roo y otras autoridades, consistentes en el inicio, formulación, elaboración, proceso de planeación, aprobación y publicación del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030; ello, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

**Notifíquese;** conforme a derecho corresponda, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

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 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. 8/2019 (10a.) y aisladas 1a. CXCVIII/2018 (10a.), 1a. CCXCI/2018 (10a.), 1a. CCXC/2018 (10a.) y 1a. CCXLIX/2017 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de febrero de 2019 a las 10:24 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 8 de diciembre de 2017 a las 10:20 horas, con números de registro digital: 2019358, 2018817, 2018693, 2018694 y 2015824, respectivamente.



La tesis de jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.) citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 90, con número de registro digital: 2007921.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 111/2013 citada en esta sentencia, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 14, Tomo I, enero de 2015, página 90, con número de registro digital: 25444.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y AL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL. DEBE GARANTIZARSE DURANTE EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO.**

Hechos: Pobladores de un municipio del estado de Quintana Roo promovieron un juicio de amparo indirecto en el que reclamaron el proceso de elaboración y aprobación de un programa de desarrollo municipal. En su demanda, señalaron que en ese proceso no se respetó su derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental, pues no se garantizó que tuvieran la posibilidad real de participar en la toma de decisiones. El Juez de Distrito sobreesayó en el juicio, al considerar que los pobladores carecían de interés legítimo, ya que el acto reclamado no les generaba perjuicios, pues para ello se requería de una gestión urbana que materializara su contenido. En desacuerdo con esa sentencia, las personas quejasas interpusieron un recurso de revisión respecto del cual esta Primera Sala determinó reasumir su competencia originaria.

Criterio jurídico: El Estado debe garantizar el derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental durante el proceso de elaboración de los programas de desarrollo urbano, pues su aplicación o materialización puede repercutir en el ecosistema del que se beneficia la población de la ciudad o municipio en el que se pretenda ejecutar.



Justificación: Los programas o planes de desarrollo urbano son los instrumentos que contienen las disposiciones jurídicas para planear y regular el ordenamiento de los asentamientos humanos en cierto espacio territorial. En atención a que su objeto consiste en regular cualquier aspecto relacionado con los asentamientos humanos y los proyectos necesarios para su desarrollo, es evidente que su aplicación o ejecución puede repercutir en el ecosistema del que se beneficia la localidad en que se pretendan ejecutar. Por ello, durante su proceso de elaboración, el Estado debe garantizar el derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental de las personas interesadas que puedan resentir una afectación en su derecho al medioambiente sano, a través de talleres y consultas, a fin de que puedan plantear lo que consideren conveniente y, en su momento, de ser pertinentes, se integren al plan o programa.

1a./J. 2/2024 (11a.)

Amparo en revisión 544/2022. María del Pilar Rodríguez Rascón y otros. 25 de octubre de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Irlanda Denisse Ávalos Núñez y Jorge Isaac Martínez Alcántar.

Tesis de jurisprudencia 2/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y AL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL. OBLIGACIONES MÍNIMAS QUE EL ESTADO DEBE SATISFACER PARA GARANTIZAR SU NÚCLEO ESENCIAL EN UN PROCESO DE TOMA DE DECISIONES.**

**Hechos:** Pobladores de un municipio del Estado de Quintana Roo promovieron un juicio de amparo indirecto en el que reclamaron el proceso de elaboración y aprobación de un programa de desarrollo municipal. En su





demanda, señalaron que en ese proceso no se respetó su derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental, pues no se garantizó que tuvieran la posibilidad real de participar en la toma de decisiones. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio, al considerar que los pobladores carecían de interés legítimo, ya que el acto reclamado no les generaba perjuicios, pues para ello se requería de una gestión urbana que materializara su contenido. En desacuerdo con esa sentencia, las personas quejasas interpusieron un recurso de revisión respecto del cual esta Primera Sala determinó reasumir su competencia originaria.

**Criterio jurídico:** La garantía efectiva del derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental genera un correlativo deber estatal de asegurar el cumplimiento de ciertas obligaciones mínimas para que las personas tengan la oportunidad real de participar en los procesos de adopción de decisiones sobre medidas que puedan afectar su derecho a un medioambiente sano. Estas obligaciones mínimas consisten en: 1) realizar una consulta desde las etapas iniciales del proceso en la que se permita el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible; 2) asegurar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones; 3) garantizar la participación de los diferentes intereses presentes en el territorio, a través de los medios adecuados; 4) promover el aprendizaje entre las partes involucradas y valorar el conocimiento local; y, 5) llevar a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

**Justificación:** De los artículos 1o., 4o., párrafo quinto, 6o. y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos instrumentos internacionales relacionados con el medioambiente y el desarrollo sostenible, entre los que destaca el Acuerdo de Escazú, se desprende el derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia medioambiental en todo proceso de adopción de decisiones que pueda afectar el derecho a un medioambiente sano.

Este derecho debe garantizarse desde las etapas iniciales del proceso, es decir, a partir de una etapa temprana y previa al diseño de cualquier plan



o programa que pueda afectar significativamente el medioambiente. Además, el proceso debe ser inclusivo, accesible y oportuno.

Lo anterior, a fin de que el público pueda presentar todos los comentarios, las propuestas y las alternativas que considere para que sean debidamente ponderadas, de modo riguroso, en instancias en las que aún todas las opciones están abiertas y la iniciativa está en una fase de diseño y, por tanto, podrá ser redefinida sobre la base de los aportes que realice la población. Además, debe garantizarse el acceso a la información de forma oportuna, clara, comprensible y suficiente, pues ello configura un elemento central para la participación pública a fin de arribar a decisiones fundadas, motivadas y legítimas. Por lo tanto, las autoridades a cargo del proceso deben implementar acciones proactivas para la divulgación de la información, a través de medios apropiados, y bajo el criterio de máxima publicidad, a fin de que la ciudadanía sea efectivamente alertada acerca de la propuesta bajo evaluación.

En ese sentido, a fin de garantizar el núcleo esencial del derecho de participación ciudadana en materia ambiental, el Estado tiene la obligación de asegurar que toda persona tenga acceso adecuado a la información, así como la oportunidad de participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones desde las primeras etapas, con el objeto de tener una influencia real en la toma de medidas que puedan afectar su derecho a un medioambiente sano.

### 1a./J. 3/2024 (11a.)

Amparo en revisión 544/2022. María del Pilar Rodríguez Rascón y otros. 25 de octubre de 2023. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Disidente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Secretarios: Irlanda Ávalos Núñez y Jorge Isaac Martínez Alcántar.

Tesis de jurisprudencia 3/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS NECESARIOS PARA SU EJERCICIO A TRAVÉS DE LA PLATAFORMA *TWITTER* (ACTUALMENTE DENOMINADA X).**

**DERECHO DE PETICIÓN. LA ACTIVACIÓN DEL MECANISMO PARA EJERCERLO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, NO ESTÁ CONDICIONADA A LA PRESENTACIÓN DE UN DOCUMENTO FÍSICO ANTE LA AUTORIDAD.**

**DERECHO DE PETICIÓN. SU IMPORTANCIA PARA EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.**

**EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN. LAS PETICIONES FORMULADAS A PARTIR DE LA PLATAFORMA *TWITTER* (ACTUALMENTE DENOMINADA X), SON SUSCEPTIBLES DE SER ATENDIDAS A PARTIR DE LOS MENSAJES DIRECTOS HABILITADOS EN LA PROPIA RED SOCIAL, SI ASÍ LO SOLICITA EL PETICIONARIO, SIN PERJUICIO DE QUE EL ACUERDO RESPECTIVO PUEDA TAMBIÉN COMUNICARSE POR OTRAS VÍAS.**

**EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN. UNA VEZ QUE LA AUTORIDAD ACEPTA QUE HA RECIBIDO UNA PETICIÓN, QUEDA OBLIGADA A DICTAR ACUERDO SOBRE ÉSTA.**

AMPARO EN REVISIÓN 245/2022. JOAQUÍN RIVERA ESPINOSA. 1 DE FEBRERO DE 2023. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA Y DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: GUILLERMO PABLO LÓPEZ ANDRADE.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** El quejoso, quien aduce ser titular del usuario "@\*\*\*\*\*", de la red social "**Twitter**", formuló a partir de dicha plataforma digital al **Ayuntamiento**



de Guadalajara, titular del usuario "**@GuadalajaraGob**", dos solicitudes en lo que indica es un **escrito público** (*tuit*); y una tercera solicitud a través de un **mensaje privado**.

El quejoso indica que **la autoridad ha sido omisa en dar respuesta a sus peticiones**, a pesar de que dejó claro que las mismas podían ser respondidas a partir del propio medio de comunicación "Twitter"; y, a pesar de que las solicitudes fueron formuladas *por escrito, de manera pacífica y respetuosa, acorde con el principio de progresividad en concordancia con los avances de las tecnologías de la información*.

En contra de ello, el quejoso recurrente promovió juicio de amparo indirecto en contra del Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>ANTECEDENTES</b>	Se glosan los antecedentes del caso.	1
II.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es <b>competente</b> para conocer del presente recurso de revisión.	20
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	Pronunciamiento <b>innecesario</b> dado que, el Tribunal Colegiado se pronunció al respecto.	21
IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El recurso se presentó por <b>parte legítima</b> .	22
V.	<b>CORRECTA PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS</b>	La lectura exhaustiva de la demanda no deja lugar a dudas de que la inconformidad que motivó el juicio de garantías surgió de la <b>omisión de respuesta a las tres peticiones</b> .	22
VI.	<b>CERTEZA DE LOS ACTOS RECLAMADOS</b>	Se coincide con la Juez de Distrito en la existencia de lo reclamado, con la aclaración de que <b>dicha certeza se debe extender a las tres peticiones</b> formuladas por el quejoso.	25
VII.	<b>PROCEDENCIA</b>	- <b>No se hicieron valer causas de improcedencia</b> .	26



		- No se advierte alguna de oficio.	
VIII.	PROBLEMÁTICA JURÍDICA A RESOLVER	¿Las peticiones ciudadanas formuladas a partir de la plataforma digital "Twitter", se encuentran cubiertas por el "derecho de petición" protegido por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun y cuando la autoridad a que se dirigen no haya habilitado legalmente dicha posibilidad?	27
IX.	ESTUDIO DE FONDO	El Ayuntamiento de Guadalajara, al omitir dictar acuerdo respecto de diversas peticiones formuladas por el quejoso y de las cuales, tuvo conocimiento cierto, vulneró en su perjuicio el derecho de petición protegido por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que, a la fecha, no existe evidencia de que se haya emitido y comunicado el acuerdo respectivo.	28
X.	DECISIÓN	En atención a que los agravios materia del presente recurso de revisión han sido calificados como <b>FUNDADOS</b> , lo procedente es <b>REVOCAR</b> la sentencia recurrida y <b>conceder el Amparo y Protección de la Justicia Federal al quejoso.</b>	95
XI.	EFFECTOS	Se precisa que la concesión del amparo es <b>únicamente</b> para el efecto de que la autoridad responsable, esto es, el <b>H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara</b> , restituya al quejoso en el goce del derecho de petición que le ha sido vulnerado, para lo cual, deberá:  • Emitir acuerdo respecto de cada una de las tres peticiones que le fueron formuladas por el quejoso y que dieron origen al presente juicio de amparo; y,	95



	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Hacer del conocimiento del quejoso, el acuerdo que recaiga a cada una de las tres peticiones formuladas.</b></li></ul> <p>Se refieren plazos para tal efecto.</p>	
<b>RESOLUTIVOS</b>	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala, <b>se revoca</b> la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión <b>ampara y protege</b> a <b>JOAQUÍN RIVERA ESPINOSA</b>, en contra de los actos omisivos atribuidos al Ayuntamiento de Guadalajara, precisados en el primer apartado de este fallo (antecedentes), de conformidad a las consideraciones contenidas en los apartados octavo y noveno; y, para los efectos precisados en el considerando décimo de esta ejecutoria.</p>	96

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión celebrada el primero de febrero de dos mil veintitrés, en el que se emite la siguiente sentencia.

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el **amparo en revisión 245/2022**, promovido por **JOAQUÍN RIVERA ESPINOSA** en contra de la sentencia dictada el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, por la Juez Décimo de Distrito en Materias Administrativas, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, con residencia en Zapopan, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

El problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si las peticiones ciudadanas formuladas a partir de la plataforma digital "**Twitter**", se encuentran cubiertas por el "**derecho de petición**" protegido por el **artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.



## I. ANTECEDENTES

1. **1.1. HECHOS.**<sup>1</sup> El quejoso, quien aduce ser titular del usuario "@\*\*\*\*\*", de la red social "Twitter", formuló a partir de dicha plataforma digital al **Ayuntamiento de Guadalajara**, titular del usuario "@GuadalajaraGob", las siguientes solicitudes en lo que indica es un **escrito público** (tuit):

Fecha	Petición
11/Febrero/2021	"Por este medio, le solicito me informe cuál fue el presupuesto para la reparación del tramo del paso a desnivel de la Avenida Mariano Otero entre la Glorieta Niños Héroeos y La Cervecería Modelo."
12/Febrero/2021	"Por este medio, le solicito realice una inspección, y en su caso imponga las sanciones correspondientes a las personas que apartan lugares de estacionamiento en la Calle de ***** entre las calles ***** y *****. Debiendo remitirme por este medio el acta circunstanciada de dicha inspección." <sup>2</sup>

2. Refiere también el quejoso que mediante un **mensaje privado (DM)**<sup>3</sup> solicitó desde su cuenta de "Twitter", lo siguiente:

Fecha	Petición
No se precisa.	"Así como existe pavimento hidráulico en otras zonas de la ciudad como Circunvalación Agustín Yáñez, le solicito que ponga pavimento hidráulico en la Avenida Cruz del Sur, desde López de Legaspi hasta Lázaro Cárdenas. La anterior petición la justifico en virtud de que el suscrito soy vecino de la zona, tal y como lo acredito con mi comprobante de domicilio que anexo en esta solicitud." <sup>4</sup>

3. El quejoso indica que la autoridad ha sido omisa en dar respuesta a sus peticiones; a pesar de que dejó claro que las mismas podían ser respondidas a

<sup>1</sup> Se glosan a partir de lo expresado en la demanda de amparo.

<sup>2</sup> Informa el quejoso que esta solicitud se formuló en dos "tuits" dada la limitación de palabras que existe en la plataforma "Twitter".

<sup>3</sup> Mensaje directo (DM por sus siglas en inglés).

<sup>4</sup> Indica el quejoso que al efecto acompañó una fotografía de su comprobante de domicilio con la finalidad de justificar su vecindad.



partir del propio medio de comunicación "**Twitter**"; y, a pesar de que las solicitudes fueron formuladas:

"por escrito, de manera pacífica y respetuosa, acorde con el principio de progresividad en concordancia con los avances de las tecnologías de la información."

4. **1.2. DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO.** Por escrito presentado el quince de abril de dos mil veintiuno,<sup>5</sup> **JOAQUÍN RIVERA ESPINOSA** promovió demanda de amparo indirecto en contra del **H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, Jalisco**, señalando como acto reclamado, el siguiente:

#### **ACTO RECLAMADO**

**"ÚNICO.** La omisión de dar contestación a mi petición presentada ante la autoridad señalada como responsable a través de su cuenta de la red social 'Twitter', **presentada desde el día 11 once de febrero de 2021 dos mil veintiuno**, por escrito (electrónicamente), de manera pacífica y respetuosa."

5. En la referida demanda, se hizo valer como concepto de violación, el siguiente:

#### **CONCEPTO DE VIOLACIÓN**

**"ÚNICO.** La autoridad responsable me causa agravio y viola mis derechos humanos con la omisión mencionada, en virtud de que como lo estipula nuestra Carta Magna, **tengo derecho a que se me dé respuesta en un plazo de tiempo razonable a mi petición. Violando con sus omisiones en mi perjuicio, tanto mi derecho de petición, como mi derecho de acceso a la información pública** (en razón de la finalidad de cada una de las solicitudes), violando así lo dispuesto por los **artículos 6o. y 8o. Constitucional.** Cobrando aplicación la **Tesis de Jurisprudencia XXI.1o.P.A. J/27** de la Novena Época, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con número de registro 162603, con voz y texto siguientes:

<sup>5</sup> A través del Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación.



**"DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS. ..."<sup>6</sup>**

"Así mismo, acorde con el **principio de progresividad**, atendiendo a que las redes sociales forman parte de los cambios y transformaciones de las tecnologías de la información y transmisión de ideas, y que éstos invariablemente inciden en los factores económico, social, político y cultural del país, debe reinterpretarse el numeral 8 constitucional en el marco de los avances tecnológicos, entendiendo que una petición realizada a través de medios tecnológicos también puede ser considerada como una forma escrita digital.

"Un ejemplo de lo anterior, es la presentación de esta demanda, tomando en consideración que el Poder Judicial de la Federación ha avanzado a la par de la evolución tecnológica, adaptándose a la misma con la finalidad de garantizar la tutela judicial efectiva aprovechando las tecnologías de la información.

"Por ese motivo, **la autoridad responsable se encuentra obligada a darme respuesta, destacando que en las referidas peticiones** mencioné que por ese mismo medio me podía dar respuesta.

"Cobra aplicación la **Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 35/2019 (10a.)** de la Décima Época, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* de febrero de 2019 dos mil diecinueve, con número de registro 2019325, de rubro y texto siguientes:

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.' ..."<sup>7</sup> [El énfasis es propio de este fallo].

6. En el capítulo respectivo, se refirieron como derechos humanos y garantías violadas, los siguientes:

**ACTO RECLAMADO**

"La autoridad señalada como responsable con el acto reclamado violó en mi perjuicio mis derechos humanos y garantías, particularmente mi **derecho humano al acceso a la información** y mi **derecho de petición interpretados progresivamente**, derechos humanos previstos por los **artículos 1o., 6o. y 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, así como **1.1, 2, 8, 11 y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.**" [El énfasis es propio de este fallo].

<sup>6</sup> Registro digital: 162603. "DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS.". [J]; Novena Época, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, Marzo de 2011, página 2167. XXI.1o.P.A. J/27.

<sup>7</sup> Registro digital: 2019325. "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.". [J]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta*



7. De igual forma, solicitó la suspensión provisional; y, en su momento, definitiva, del acto reclamado.<sup>8</sup>

8. **1.3. ADMISIÓN DE LA DEMANDA.** Por acuerdo de dieciséis de abril de dos mil veintiuno, la Jueza Décimo de Distrito en Materias Administrativa, Civil y de Trabajo en el Estado de Jalisco, admitió a trámite la demanda de amparo y registró el juicio de garantías con el número \*\*\*\*\*.

9. **1.4. INFORME JUSTIFICADO.** Mediante oficio de veintisiete de abril de dos mil veintiuno,<sup>9</sup> el Ayuntamiento de Guadalajara rindió su informe justificado, **negando el acto reclamado**, esencialmente, en los términos siguientes:

#### INFORME JUSTIFICADO

"...

"Al respecto le informo que **no es cierto el acto que reclama**, lo anterior toda vez que el 'Tuit' que refiere la quejosa **no es una petición formal que cumpla con los extremos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, en tales condiciones imposible resulta que dicho comentario en la red social genere poner en marcha un sistema de la Administración Pública destinado para atender solicitudes de particulares.

"Cabe resaltar que **la quejosa tiene el derecho de acudir a la Oficialía de Partes del Ayuntamiento de Guadalajara, efectuar un reporte ciudadano por teléfono en el 070, así como diversos medios electrónicos, autorizados por la legislación**, que le permiten efectuar peticiones de manera digital sin necesidad de trasladarse a ningún punto de la ciudad, sin que sea uno de ellos los 'tuits' mediante la red social 'Twitter', razón por la cual se sostiene la negativa de los actos.

"Por lo que se concluye que **dicha plataforma digital por medio de la cual la ahora quejosa, presento su petición, no es el medio idóneo** para elevar su petición, ya que como se dijo anteriormente es una red social, la cual no tiene prevista recibir solicitudes de particulares y, por ende, atenderlas en los términos del artículo 8o. Constitucional.

"Tiene aplicación al caso que nos ocupa la siguiente tesis jurisprudencial que a la letra dice:

*del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, Febrero de 2019, página 980. 2a./J. 35/2019 (10a.).

<sup>8</sup> Las cuales fueron negadas en el respectivo incidente de suspensión.

<sup>9</sup> Recibido el 28 de abril de 2021.



"DERECHO DE PETICIÓN. SU EJERCICIO A TRAVÉS DE INTERNET ESTÁ TUTELADO POR EL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, SIEMPRE QUE LA AUTORIDAD A QUIEN SE FORMULE LA PETICIÓN PREVEA INSTITUCIONALMENTE ESA OPCIÓN Y SE COMPRUEBE QUE LA SOLICITUD ELECTRÓNICA FUE ENVIADA. ..."<sup>10</sup>

"Aunado a ello, de la propia petición no se advierte que cumpla con las exigencias o requisitos a que se refiere el artículo 8o. Constitucional, que establece que a la petición: **debe formularse de manera pacífica y respetuosa, dirigirse a una autoridad y recabarse la constancia de que fue entregada: además de que el peticionario ha de proporcionar el domicilio para recibir la respuesta, B. La respuesta: la autoridad debe emitir un acuerdo en breve término, entendiéndose por éste el que racionalmente se requiera para estudiar la petición y acordarla, que tendrá que ser congruente con la petición y la autoridad debe notificar el acuerdo recaído a la petición en forma personal al gobernado en el domicilio que señaló para tales efectos, sin que exista obligación de resolver en determinado sentido.**

"Siendo que de la misma no se advierte que se haya señalado un domicilio para recibir notificaciones, por tal motivo no reúne un requisito primordial de una petición.

"Tiene [sic] aplicación al caso que nos ocupa los siguientes criterios jurisprudenciales que a la letra dicen:

"DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS. ..."<sup>11</sup>

"DERECHO DE PETICIÓN. PARA EXIGIR A LA AUTORIDAD QUE DÉ A CONOCER SU RESOLUCIÓN AL PETICIONARIO EN BREVE TÉRMINO, ES NECESARIO QUE ÉSTE SEÑALE DOMICILIO PARA TAL EFECTO. ...".<sup>12</sup> [El énfasis es propio de este fallo].

10. **1.5. SENTENCIA DE AMPARO.** Previa integración de la litis, la Jueza de Distrito dictó sentencia el diecinueve de mayo de dos mil veintiuno, en el siguiente sentido:

<sup>10</sup> Registro digital: 173930. "DERECHO DE PETICIÓN. SU EJERCICIO A TRAVÉS DE *INTERNET* ESTÁ TUTELADO POR EL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, SIEMPRE QUE LA AUTORIDAD A QUIEN SE FORMULE LA PETICIÓN PREVEA INSTITUCIONALMENTE ESA OPCIÓN Y SE COMPRUEBE QUE LA SOLICITUD ELECTRÓNICA FUE ENVIADA.". [TA]; Novena Época, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 1039. VIII.5o.1 A.

<sup>11</sup> Registro digital: 162603. "DERECHO DE PETICIÓN. SUS ELEMENTOS.". [J]; Novena Época, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, Marzo de 2011, página 2167. XXI.1o.P.A. J/27.

<sup>12</sup> Registro digital: 181149. "DERECHO DE PETICIÓN. PARA EXIGIR A LA AUTORIDAD QUE DÉ A CONOCER SU RESOLUCIÓN AL PETICIONARIO EN BREVE TÉRMINO, ES NECESARIO QUE ÉSTE



## DECISIÓN

"...

**"ÚNICO. Se niega el amparo y protección de la Justicia de la Unión a Joaquín Rivera Espinosa,** contra el acto y la autoridad identificados en el considerando segundo, por los motivos y fundamentos expresados en el considerando quinto de la propia sentencia." [El énfasis es propio de este fallo].

11. Lo anterior, conforme a las consideraciones siguientes:

## CONSIDERACIONES

**"QUINTO.—Estudio de los conceptos de violación. ...**

"...

"En ese sentido cabe destacar que, el derecho de petición, consagrado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su **artículo 8o., consiste en el derecho fundamental de toda persona a obtener respuesta a las peticiones que formule por escrito, en forma pacífica y respetuosa, a las autoridades públicas;** el cual es del literal siguiente:

**"Artículo 8o.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.'

"En dicho artículo constitucional **se establece como derecho fundamental el de petición,** que consiste en que todo gobernado pueda dirigirse a las autoridades con la certeza de que recibirá una respuesta por escrito a la solicitud que formula. Así, el derecho de petición **no se limita únicamente a la facultad de pedir algo a la autoridad,** ya que el derecho público subjetivo que consagra aquel precepto, bien lo podríamos denominar **derecho de respuesta** o más precisamente derecho de recibir respuesta, pues la Constitución otorga la facultad de exigir jurídicamente que la autoridad responda a la petición que se le hace.

SEÑALE DOMICILIO PARA TAL EFECTO.". [J]; Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, Julio de 2004, página 248. 2a./J. 98/2004.



"En ese sentido, la riqueza del derecho de petición se manifiesta al constatar que **sus diversas modalidades dan origen a las más variadas formas de relación institucional entre gobernantes y gobernados**, al crear las fórmulas para garantizar a los segundos la respuesta eficiente y expedita de parte de las autoridades del Estado a la formulación de sus requerimientos.

"También debe decirse que, debido al **rápido avance de los medios electrónicos como el internet**, y en este caso, **las redes sociales, constituyen un sistema mundial de diseminación**, obtención de información y de comunicación en diversos ámbitos, incluso, del gobierno, lo que ha generado la posibilidad legal para que los ciudadanos puedan realizar peticiones a través de los medios electrónicos, en pro de la eficiencia y el valor del tiempo, **situaciones no previstas al momento en que se redactó el texto del 8o. constitucional.**

"En esa virtud, del análisis histórico progresivo, histórico teleológico y lógico del numeral 8o. de la Carta Magna, se obtiene que a fin de salvaguardar la garantía ahí contenida, **el derecho de petición no sólo puede ejercerse por escrito, sino también a través de documentos digitales, como serían los enviados por internet, en cuyo caso la autoridad a quien se dirija estará obligada a dar respuesta a lo peticionado, siempre que institucionalmente prevea esa opción dentro de la normatividad que regula su actuación y se compruebe de manera fehaciente que la solicitud electrónica fue enviada.**

"Sirve de apoyo a lo anterior, y se adopta el criterio establecido en la tesis aislada, del Quinto Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, con registro electrónico: 173930, de rubro y texto:

"DERECHO DE PETICIÓN. SU EJERCICIO A TRAVÉS DE INTERNET ESTÁ TUTELADO POR EL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, SIEMPRE QUE LA AUTORIDAD A QUIEN SE FORMULE LA PETICIÓN PREVEA INSTITUCIONALMENTE ESA OPCIÓN Y SE COMPRUEBE QUE LA SOLICITUD ELECTRÓNICA FUE ENVIADA. ..."<sup>13</sup>

"Desde esa perspectiva, el derecho de petición a través de cualquier medio electrónico, como lo pueden ser redes sociales (Twitter, Facebook, Instagram, etc.), **para su ejercicio, requiere se satisfagan determinados requisitos, a saber:**

**"a) Se debe formular por escrito a través de cualquier plataforma electrónica;**

<sup>13</sup> Registro digital: 173930. "DERECHO DE PETICIÓN. SU EJERCICIO A TRAVÉS DE INTERNET ESTÁ TUTELADO POR EL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, SIEMPRE QUE LA AUTORIDAD A QUIEN SE FORMULE LA PETICIÓN PREVEA INSTITUCIONALMENTE ESA OPCIÓN Y SE COMPRUEBE QUE LA SOLICITUD ELECTRÓNICA FUE ENVIADA.". [TA]; Novena Época, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 1039. VIII.5o.1 A.



**"b) De manera pacífica y respetuosa;**

**"c) Dirigirse a un funcionario o empleado público con motivo y ejercicio de sus funciones, esto es, con el carácter de autoridad;**

**"d) Recabarse constancia de haber sido entregada a través del medio electrónico, siempre que esa opción esté contemplada dentro de la normatividad que regula la actuación de la autoridad a que se dirige.**

**"e) Señalar domicilio para recibir la notificación de la respuesta; y,**

"Ahora, procede analizar si en el caso se cumplen con dichos requisitos.

"Respecto de los **incisos a), b) y c)**, como se puede apreciar del contenido del escrito mediante la (sic) cual se formuló, se hizo de manera electrónica a través de la plataforma electrónica, denominada **'twitter'** (sic); se realizó de manera pacífica y respetuosa, pues no se advierten ofensas; asimismo, se advierte que fue dirigido a la cuenta oficial de la mencionada plataforma que corresponde a la autoridad a la que va dirigida, Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, **solicitud que versó sobre cuál fue el presupuesto para la reparación del tramo del paso a desnivel de la Avenida Mariano Otero entre la Glorieta Niños Héroes y la Cervecería Modelo**, con lo que se evidencia que dicha petición se hizo con motivo de las atribuciones del Ayuntamiento de Guadalajara.

**"Por lo que hace al requisito señalado por el inciso d), éste no se encuentra satisfecho**, pues no basta que obren constancias de que se realizó la petición en la cuenta electrónica de la autoridad, como lo acredita con las impresiones de página insertas en su escrito de demanda, sino que **es necesario que la autoridad tenga contemplado dentro de su normativa la posibilidad para que, a través del medio electrónico denominado 'twitter', se puedan recibir peticiones ciudadanas**, o bien exista una comunicación oficial por parte de la responsable que habilita dicho medio para atender las solicitudes que ahí se generen, o en su caso exista diverso precedente en el cual la autoridad haya dado respuesta a un ciudadano, de lo que se pueda presumir que se están atendiendo por ese medio lo petitionado por la población; sino por el contrario del informe con justificación rendido por la autoridad, se señaló que ese medio electrónico no se encuentra previsto para recibir solicitudes.

"Sobre ello, es necesario hacer mención a lo establecido por la Ley de Amparo, en relación con la **carga de la prueba**, para lo cual se tiene en cuenta el contenido del artículo 117, párrafo tercero, que dispone:

**Artículo 117.** ... Si no se rindió informe justificado se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías en sí mismo cuando dicho acto no sea en sí mismo violatorio de los derechos y garantías que se refiere el artículo 1 de esta Ley. ...



"De conformidad con lo anterior, la norma transcrita releva al quejoso de la obligación de probar cuando el acto sea violatorio de derechos en sí mismo, pues en este caso, acreditada la existencia del acto reclamado, lo estará también su inconstitucionalidad, lo que en el caso no acontece, pues de la demanda de amparo, **no se adviertan [sic] pruebas que acrediten que por dicho medio electrónico se pudieran recibirse las peticiones (sic), ni tampoco señala en qué precepto legal se encuentra contemplada la recepción de las mismas**, lo que era su obligación probar en esta contienda constitucional.

"En ese contexto, se estima **infundado** el concepto de violación que formula la parte quejosa, toda vez que no están satisfechos los requisitos que se exigen para cumplir con el legal ejercicio del derecho de petición, pues como se dijo, aun y cuando existe petición de parte de la quejosa, de manera respetuosa, dirigida a la autoridad competente, ésta **no acreditó realizarla a través de la plataforma electrónica habilitada legalmente por la responsable para ello, lo que la releva a esta última**, de dar contestación a lo que le fue petitionado por dicho medio electrónico.

"En consecuencia, al no violarse el derecho de petición contemplado en el artículo 8o. constitucional, lo procedente **es negar el amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso Joaquín Rivera Espinosa**, respecto del acto reclamado al **Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara.** ..." [El énfasis es propio de este fallo].

12. 1.6. **RECURSO DE REVISIÓN.** Inconforme con la negativa del amparo, los tres de junio de dos mil veintiuno, el quejoso interpuso recurso de revisión, expresando como agravio, el siguiente:

#### AGRAVIOS

"...

**"PRIMERO.**—La resolución combatida me causa agravio, toda vez que la misma es **incongruente, infundada y contraria a la ley.**

"Esto es así, tomando en consideración que el Juez de Distrito resolvió negarme el amparo y protección de la Justicia de la Unión, bajo la premisa fundamental siguiente:

"Del **análisis histórico progresivo, histórico teleológico y lógico del numeral 8o. de la Carta Magna**, se obtiene que a fin de salvaguardar la garantía ahí contenida, el derecho de petición no sólo puede ejercerse por escrito, sino también a través de documentos digitales, como serían los enviados por *internet*, en cuyo caso la autoridad a quien se dirija estará obligada a dar respuesta a lo petitionado, siempre que institucionalmente prevea esa opción dentro de la normatividad que regula su actuación y se compruebe de manera fehaciente que la solicitud electrónica fue enviada.



"Sustentando el anterior razonamiento en la Tesis Aislada VIII.5o.1 A de la Novena Época, emitida por los Tribunales Colegiados del Octavo Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* de noviembre de 2006 dos mil seis, con número de registro: 173930, de rubro y texto siguientes:

"DERECHO DE PETICIÓN. SU EJERCICIO A TRAVÉS DE INTERNET ESTÁ TUTELADO POR EL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, SIEMPRE QUE LA AUTORIDAD A QUIEN SE FORMULE LA PETICIÓN PREVEA INSTITUCIONALMENTE ESA OPCIÓN Y SE COMPRUEBE QUE LA SOLICITUD ELECTRÓNICA FUE ENVIADA. ..."<sup>14</sup>

"Desde esa perspectiva, **la Juez de Distrito concluyó que el derecho de petición a través de cualquier medio electrónico**, como lo pueden ser redes sociales (twitter, Facebook, instagram, etc.), para su ejercicio, requiere se satisfagan determinados requisitos, a saber:

"**a) Se debe formular por escrito a través de cualquier plataforma electrónica;**

"**b) De manera pacífica y respetuosa;**

"**c) Dirigirse a un funcionario o empleado público con motivo y ejercicio de sus funciones, esto es, con el carácter de autoridad;**

"**d) Recabarse constancia de haber sido entregada a través del medio electrónico, siempre que esa opción esté contemplada dentro de la normatividad que regula la actuación de la autoridad a que se dirige.**

"**e) Señalar domicilio para recibir la notificación de la respuesta; y,**"

"Determinando la A Quo que en este caso **sí se cumplía con los primeros 03 tres requisitos**, como se puede apreciar del contenido del escrito mediante la cual se formuló, se hizo de manera electrónica a través de la plataforma electrónica, denominada 'twitter'; se realizó de manera pacífica y respetuosa, pues no se advierten ofensas; advirtiendo que fue dirigido a la cuenta oficial de la mencionada plataforma que corresponde a la autoridad a la que va dirigida, Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, solicitud que versó sobre cuál fue el presupuesto para la reparación del tramo del paso a desnivel de la Avenida Mariano Otero entre la Glorieta Niños Héroes y la Cervecería Modelo, con lo que se evidencia que dicha petición se hizo con motivo de las atribuciones del Ayuntamiento de Guadalajara.

<sup>14</sup> Registro digital: 173930. "DERECHO DE PETICIÓN. SU EJERCICIO A TRAVÉS DE INTERNET ESTÁ TUTELADO POR EL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, SIEMPRE QUE LA AUTORIDAD A QUIEN SE FORMULE LA PETICIÓN PREVEA INSTITUCIONALMENTE ESA OPCIÓN Y SE COMPRUEBE QUE LA SOLICITUD ELECTRÓNICA FUE ENVIADA." [TA]; Novena Época, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 1039. VIII.5o.1 A.





"Señalando la Juez de Distrito que respecto del requisito señalado por el inciso d), este no se encuentra satisfecho, pues no basta que obre constancias de que se realizó la petición en la cuenta electrónica de la autoridad, como lo acredita con las impresiones de página insertas en su escrito de demanda, sino que **es necesario que la autoridad tenga contemplado dentro de su normativa la posibilidad para que, a través del medio electrónico denominado 'twitter', se puedan recibir peticiones ciudadanas**, o bien exista una comunicación oficial por parte de la responsable que habilita dicho medio para atender las solicitudes que ahí se generen, o en su caso exista diverso precedente en el cual la autoridad haya dado respuesta a un ciudadano, de lo que se pueda presumir que se están atendiendo por ese medio lo petitionado por la población; sino por el contrario **del informe con justificación rendido por la autoridad, se señaló que ese medio electrónico no se encuentra previsto para recibir solicitudes.**

"Considerando la Juez de Distrito que el suscrito debí acreditar que por dicho medio electrónico se pudieran recibir las peticiones, y que tampoco señalé en qué precepto legal se encuentra contemplada la recepción de las mismas, lo que según su errónea percepción era mi obligación probar en esta contienda constitucional.

"Resolviendo que, **aún y cuando existe petición de parte de la quejosa, de manera respetuosa, dirigida a la autoridad competente, según su parecer yo no acreditó haberla realizado a través de la plataforma electrónica habilitada legalmente por la responsable para ello**, lo que la releva a ésta última, de dar contestación a lo que le fue petitionado por dicho medio electrónico.

"Ahora bien, tales argumentos son incongruentes, infundados y contrarios a la ley. En principio, reproduzco la totalidad de mis conceptos de violación como si a la letra se insertasen en obvio de repeticiones innecesarias, a manera de agravios, al no haber sido analizados de manera exhaustiva y congruente, a pesar de ser suficientes para superar el argumento del Juez para negarme el amparo.

"Destacando, señores Magistrados, que **la Juez de Distrito pasó por alto su obligación de interpretar el derecho de petición acorde con el principio de progresividad**, atendiendo a que las redes sociales forman parte de los cambios y transformaciones de las tecnologías de la información y transmisión de ideas, y que éstos invariablemente inciden en los factores económicos, sociales, políticos y culturales del país, debe reinterpretarse el numeral 8o. constitucional en el marco de los avances tecnológicos, entendiendo que una petición realizada a través de medios tecnológicos también puede ser considerada como una forma escrita digital, con independencia de si tal derecho a través de medios digitales se encuentra reglamentado por la autoridad responsable o no, pues finalmente dicho derecho sí se encuentra reglamentado por el propio artículo 8o. de la Constitución Política Mexicana.

"En ese sentido, **mi demanda de garantías se sustentó en una violación directa de los artículos 1o., 6o. y 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos**



**Mexicanos, con independencia de cualquier cuestión meramente de legalidad**, lo que fue pasado por alto por la A Quo, pues de haberlo hecho, **habría sustentado su resolución en un análisis meramente constitucional**.

"Así mismo, no es dable el argumento de la autoridad responsable en el sentido de que la autoridad estará obligada a dar respuesta a lo peticionado a través de 'Twitter', únicamente cuando institucionalmente prevea esa opción dentro de la normatividad que regula su actuación, dado que dicho resolutivo carece de fundamento legal alguno. Es decir, **la Juez de Distrito resolvió de manera meramente dogmática, sin sustento constitucional (a pesar de ser el análisis constitucional el objeto del juicio de amparo) o legal alguno**.

"Siendo que el citar una tesis aislada no releva a la Juzgadora de su obligación de fundamentar la resolución recurrida.

"Además, la tesis aislada citada por la autoridad responsable, no resulta aplicable al caso concreto por diversos motivos:

"- La misma es una **tesis aislada**, que al no constituir jurisprudencia no es de carácter obligatorio conforme al numeral 217 de la Ley de Amparo.

"- La misma es de un **diverso circuito**, motivo por el cual no es de carácter obligatorio conforme al numeral 217 de la Ley de Amparo.

"- La misma es de la **Novena Época**, y se opone a los principio [sic] de progresividad y pro persona, así como a las obligaciones de promoción y garantía, en el marco de las reformas a la Constitución de junio de 2011 dos mil once, motivo por el cual dicha tesis aislada ya no se encuentra en vigor de conformidad con el transitorio sexto del decreto por el cual se expidió la actual Ley de Amparo. Transitorio que reza lo siguiente: 'SEXTO. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley.'

"Con motivo de esto, se [sic] **contrario a derecho el que la Juez de Distrito no sólo no sustentase su resolución en algún fundamento legal, sino que lo hiciera únicamente a la luz de una tesis aislada de un diverso circuito, de la novena época, cuyo contenido ya no se encuentra vigente en este momento**, en razón de que cuando se emitió dicho criterio no existían los principios pro persona, ni las obligaciones de promover y garantizar los derechos humanos conforme al principio de progresividad.

"Lo que motiva, señores Magistrados, la necesidad de interpretar DIRECTAMENTE el referido precepto octavo constitucional a la luz del principio de progresividad, atendiendo las obligaciones de promoción y garantía de los derechos humanos, acordes también con el principio pro persona. Solicitándoles que realicen una **interpretación constitucional que genere certidumbre jurídica a los gobernados** para casos como el que nos ocupa, a la luz de los principios constitucionales mencionados derivados de las reformas de junio de 2011 dos mil once.



"Adicionalmente, es necesario destacar un **hecho público y notorio respecto de las redes sociales de la autoridad responsable** –de la cual, por cierto, la Juez de Distrito y la autoridad responsable reconocieron es la oficial del Ayuntamiento–, al tratarse de una cuenta pública de la plataforma de Twitter, misma que al ser consultada puede uno constatar que la autoridad señalada como responsable sí ha respondido a peticiones de ciudadanos, tal y como se desprende de la siguiente captura de pantalla:





"La anterior captura de pantalla de la cuenta oficial en Twitter del Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, puede ser verificada en la siguiente liga [https://twitter.com/GuadalajaraGob/with\\_replies?lang=es](https://twitter.com/GuadalajaraGob/with_replies?lang=es), y de una simple revisión a los twits y respuestas que se han dado de la mencionada cuenta oficial, **es más que claro que a través de dicha cuenta la autoridad señalada como responsable en más de una ocasión ha atendido solicitudes de los ciudadanos**, y al ser ésta una página de *internet* y poder ser consultable por cualquier persona en el mundo que tenga acceso a *internet*, es entonces que se trata de un hecho notorio, y lo cual la Juzgadora no tomó en cuenta.

"Destacando también que la violación alegada fue directamente respecto de la Constitución, por lo que **la Juzgadora estaba limitada en su análisis desde una óptica meramente constitucional**. Mencionando como presunción a mi favor el hecho de que la autoridad responsable reconociera la titularidad de la mencionada red social (con independencia de que cuestionara si se encuentra o no obligada a dar respuesta), donde se pueden emitir y recibir comentarios, por lo que es plausible concluir que ésta sí cuenta con los medios suficientes para dar respuesta. Siendo que, de llegar a conclusiones tan limitadas, podríamos llegar entonces al punto de sostener que la autoridad responsable está actuando ilegalmente en caso de no contar en principio con una reglamentación que regule la mera apertura y existencia de sus redes sociales, a pesar de que se puede ser más laxo en el entendido de que su apertura y difusión de ideas y contenido facilitan la garantía de los derecho [sic] de petición y de acceso a la información pública.

"Resultando aplicable a lo anterior la Tesis Aislada I.3o.C.35 K (10a.) de la Décima Época, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* de noviembre de 2013 dos mil trece, con número de registro: 2004949, de rubro y texto siguientes:

"PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL."<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Registro digital: 2004949. "PÁGINAS WEB O ELECTRÓNICAS. SU CONTENIDO ES UN HECHO NOTORIO Y SUSCEPTIBLE DE SER VALORADO EN UNA DECISIÓN JUDICIAL.". [TA]; Décima Época, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXVI, Tomo 2, Noviembre 2013, página 1373. I.3o.C.35 K (10a.).



"Destacando, respecto del último punto que no fue atendido por la Juez de Distrito, que de la propia solicitud se desprende que se solicitó a la autoridad responsable que diera respuesta por el mismo medio en que fueron realizadas las mismas." [El énfasis es propio de este fallo].

13. **1.7. SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 18/2022:** Del recurso de revisión, conoció, en primer término, el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, órgano jurisdiccional que, por conducto de su Magistrado Presidente, admitió el medio de impugnación y ordenó su registro con el número de toca **213/2021**.

14. Por resolución de dos de diciembre de dos mil veintiuno, el referido órgano colegiado solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercer su facultad de atracción.

15. Para ello, el Tribunal Colegiado estimó que el asunto reviste las características de interés y trascendencia porque se plantea la **interpretación del artículo 8o. de la Constitución General**, bajo el principio de progresividad, en el contexto de que las redes sociales, forman parte de los cambios y transformaciones de las tecnologías de la información, cuestión que incide en los factores económicos, sociales, políticos y culturales del país.

16. En opinión de dicho órgano jurisdiccional, el asunto permitiría a este Alto Tribunal:

### **MOTIVOS DE LA SOLICITUD DE ATRACCIÓN**

- Fijar el **sentido y alcance del derecho de petición consagrado en el artículo 8o. de la Constitución Federal**, esto es, si ante el nuevo paradigma de redes sociales hay algún impedimento jurídico para que el derecho de petición se ejerza mediante la cuenta oficial de "Twitter" de la autoridad e incluso, si las cuentas de redes sociales de las autoridades pueden ser consideradas como ventanillas únicas para recibir todo tipo de comunicaciones.

- **Interpretar lo dispuesto en el artículo 8o. de la Constitución Federal**, para definir si "Twitter" puede considerarse únicamente como una plataforma que promueve y potencializa la **libertad de expresión** de los usuarios, o si debe



reconocerse también su labor en el fomento a los valores democráticos, sirviendo como medio para acceder a la información que se encuentra en manos de las autoridades mediante el ejercicio del derecho de petición, incluyendo los lineamientos que los gobernados y autoridades deberán seguir en esa nueva relación de comunicación.

17. El Tribunal Colegiado también destacó que el asunto es trascendente, debido a lo novedoso del tema, que deriva del impacto que han tenido las nuevas tecnologías en la vida de las personas y en las sociedades.

**18. 1.8. ADMISIÓN, TURNO Y RESOLUCIÓN DE LA SOLICITUD DE ATRACCIÓN.** El diecisiete de enero de dos mil veintidós, el entonces Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, la radicó con el número **18/2022** y la turnó para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

19. La solicitud de ejercicio de la facultad de atracción se resolvió por esta Primera Sala mediante sentencia dictada el veintitrés de marzo de dos mil veintidós,<sup>16</sup> en el siguiente sentido:

**"PRIMERO.**—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **ejerce la facultad de atracción** para conocer y resolver el **amparo en revisión 213/2021** del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

**"SEGUNDO.**—Devuélvanse los autos a la Presidencia de esta Primera Sala para los efectos legales conducentes."

20. Para ello, se consideraron como notas de interés, las siguientes:

### **NOTAS DE INTERÉS**

"... en cuanto al requisito de importancia, el asunto reviste un interés superlativo, ya que su solución, hace necesaria una **interpretación directa del**

<sup>16</sup> Resuelta por unanimidad de cinco votos.



**derecho de petición contenido en el artículo 8o. de la Carta Magna**, ejercicio que se solicita efectuar a partir del principio de progresividad y de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de dos mil once; para lo cual, en opinión del quejoso, es necesario dotar de contenido al referido derecho a partir de los avances tecnológicos, de tal forma que se considere que las peticiones digitales formuladas a las autoridades a partir de las redes sociales, deben considerarse escritos (electrónicos) que ameritan respuesta en términos del derecho de petición protegido en el referido precepto de la Ley Fundamental.

"Por tanto, un **primer problema jurídico** consiste en determinar si el término '**escrito**', previsto en el texto del artículo 8o. de la Constitución Federal, resulta aplicable a las peticiones electrónicas o digitales formuladas a partir de las redes sociales; y, concretamente, a partir de la plataforma '**Twitter**'; así como, en su caso, las condiciones o requisitos necesarios para que a una petición así, deba recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido.

"Un **segundo problema jurídico**, está relacionado con la posible **obligación de las distintas autoridades de normar el uso que hagan de las redes sociales**, a fin de brindar certeza a los ciudadanos sobre las expectativas de uso de éstas como medio de interacción con sus autoridades. Esto es, determinar si las autoridades pueden hacer uso libre de las redes sociales, sin asumir al respecto obligación alguna de respetar en ese alcance el derecho de petición previsto en el artículo 8o. constitucional o en su caso, qué obligaciones derivan de ello.

"El **tercer problema jurídico** permitiría determinar si lo publicado abiertamente en redes sociales, puede o no ser considerado como un *hecho notorio*; y si, en asuntos como el presente, el juzgador de amparo estaba o no obligado a revisar si la autoridad responsable ha utilizado la plataforma Twitter para dar respuesta a peticiones de usuarios distintos al quejoso, así como las implicaciones de ello.

"En ese contexto, la resolución del asunto permitiría a esta Primera Sala emitir un pronunciamiento de suma importancia para el orden jurídico nacional, respecto de una o más de las problemáticas apuntadas, vinculadas con el **derecho de petición en el contexto de una sociedad moderna en la que las**



## **tecnologías de la información han presentado una evolución importante y un uso cada vez más generalizado.**

"Esto es destacado, ya que, evidentemente, cuando el Constituyente originario desarrolló el derecho de petición en el artículo 8o. de la Carta Magna e incluyó el término '*escrito*', tuvo en consideración las peticiones formuladas en papel, al no existir entonces las hoy denominadas '*redes sociales*' que operan en el mundo digital a partir de distintas plataformas de *Internet*. Sin embargo, incluso, en el debate que precedió la Constitución de 1917 (mil novecientos diecisiete), existían ya preocupaciones sobre si las personas pobres, podrían acceder al derecho de petición que les imponía la adquisición de papel, lo que denota la intención de hacer accesible tanto como sea posible el derecho de petición.

"En ello, las redes sociales podrían eventualmente representar una oportunidad para ampliar la tutela del derecho de petición en un enfoque de progresividad; no obstante, la decisión al respecto amerita de un estudio cuidadoso y exhaustivo que tome en consideración, por un lado, los retos y características propias que imponen las redes sociales; y, por otro lado, el contenido, evolución y alcances del derecho de petición.

"En cualquier caso, la temática es de interés de todos los sectores de la sociedad, en tanto que se ha extendido en México el uso de las redes sociales, no sólo por parte de la ciudadanía en general, sino también por parte de los sectores gubernamentales.

"Así, resulta relevante determinar las obligaciones inherentes a los entes públicos, cuando determinan abrir y operar cuentas oficiales o verificadas de alguna red social, como vía de interacción con la comunidad a la que sirven; así como, en su caso, los respectivos derechos de quienes, como ciudadanos, dirigen peticiones a dichas cuentas, en la expectativa de recibir una respuesta.

"Ahora bien, en cuanto al requisito de trascendencia, éste también se considera colmado. Esto, tomando en consideración que la resolución del *amparo en revisión* tendría un impacto sistémico en el orden jurídico nacional ya que, de reunirse la votación idónea, sería posible consolidar un precedente obligatorio,





en términos de los artículos 215 y 216 de la Ley de Amparo, respecto de la viabilidad y, en su caso, términos aplicables, para ejercer y respetar el derecho de petición a partir de las redes sociales y particularmente, de la plataforma Twitter.

"Ello, sin perjuicio de que un precedente así sería relevante para anticipar el impacto de nuevos avances tecnológicos en el ejercicio y observancia del derecho de petición, como lo es la siguiente generación de *internet*.

"No pasa desapercibido que el análisis del uso de las tecnologías en el ejercicio de los derechos fundamentales no es del todo inédito; y que existen precedentes en los que se han explorado las implicaciones de las redes sociales en el ejercicio de los derechos de libre expresión, acceso a la información y de privacidad de los servidores públicos; no obstante, no se localizó precedente alguno en el cual este Alto Tribunal haya analizado el ejercicio y observancia del derecho de petición a partir del uso de la plataforma Twitter.

"En suma, existen elementos eminentemente jurídicos y también situaciones extrajurídicas que convencen a los integrantes de esta Primera Sala de que el asunto cumple con los requisitos de importancia y trascendencia para ejercer la facultad de atracción.

"Las cuestiones jurídicas susceptibles de análisis que han sido referidas en este fallo se establecen de forma enunciativa –no limitativa–, en el entendido de que potencialmente podrían existir otras temáticas de interés cuyo pronunciamiento sea relevante y trascendente. A la vez, las razones que orientan la presente resolución son sólo para justificar el ejercicio de una facultad que finalmente es discrecional, pero no resultan vinculantes para el eventual estudio de fondo del amparo en revisión, el cual estará sujeto al análisis pormenorizado del expediente y a la libertad de jurisdicción de esta Sala para su resolución. ..."

**21. 1.9. TRÁMITE DEL RECURSO DE REVISIÓN ANTE ESTA SUPREMA CORTE.** A partir de lo fallado en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, mediante acuerdo de Presidencia de treinta de mayo de dos mil veintidós, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **admitió a trámite el recurso de**



**revisión**; para lo cual, registró el asunto con el número **245/2022**; turnó el expediente para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y ordenó enviar los autos a la Sala a la que se encuentra adscrito.

## II. COMPETENCIA

22. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los **artículos 107, fracción VIII, segundo párrafo**,<sup>17</sup> de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e)**<sup>18</sup> y **85**<sup>19</sup> de la **Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso b), 11, fracción V y 21, fracción XI**, de la **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**;<sup>20</sup> y conforme

<sup>17</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

**"VIII.** Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

"... La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, **podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.**"

<sup>18</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

**"I.** En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes:

"...

**"e)** Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia."

<sup>19</sup> Texto vigente **previa su derogación** publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021, atendiendo a que el recurso de revisión se presentó el 3 de junio de ese año: **"Artículo 85.** Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta Ley. **El tribunal colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción**, para lo cual expresará las razones en que funde su petición y remitirá los autos originales a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejercita la facultad de atracción, procediendo en consecuencia en los términos del párrafo anterior."

<sup>20</sup> **Vigente a la fecha de interposición del recurso de revisión**, según lo dispone el 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



a lo previsto en los puntos **Primero** y **Tercero** del **Acuerdo General Número 5/2013** del Pleno de este Alto Tribunal al tratarse de un amparo en revisión en materia administrativa sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

23. Lo anterior, atendiendo a que, mediante resolución dictada el veintitrés de marzo de dos mil veintidós, **esta Primera Sala determinó ejercer su facultad de atracción** para conocer el presente asunto.<sup>21</sup>

24. Se estima pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el **artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el **párrafo primero del artículo 86**<sup>22</sup> del citado reglamento, dispone que –al igual que los amparos directos en revisión– los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas.

### III. OPORTUNIDAD

25. Es innecesario hacer pronunciamiento sobre la oportunidad del recurso de revisión interpuesto por el quejoso, habida cuenta de que el Tribunal

---

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 el siete de junio de dos mil veintiuno."

<sup>21</sup> **SOLICITUD DE EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN 18/2022**. Unanimidad de cinco votos de las Señoras y los Señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>22</sup> **"Artículo 86**. Los **amparos en revisión** y amparos directos en revisión de la competencia originaria del Pleno, incluyendo los que versen únicamente sobre la interpretación directa de la Constitución, o de las Salas, una vez agotado el trámite para su admisión, se clasificarán de acuerdo con la materia a la que correspondan y todos los que sean en materia civil y penal deberán turnarse por el Presidente a las Ponencias de los Ministros que integran la Primera Sala, los que sean en materia agraria y de trabajo deberán turnarse por el Presidente a las Ponencias de los Ministros que integran la Segunda Sala y **los que sean en materia administrativa se turnarán a los Ministros de ambas Salas.**"



Colegiado que conoció previamente del asunto examinó dicha cuestión, concluyendo que **se interpuso dentro del término legal respectivo.**<sup>23</sup>

#### IV. LEGITIMACIÓN

26. El recurso de revisión **fue interpuesto por parte legítima**, ya que lo presentó **JOAQUÍN RIVERA ESPINOSA**, por propio derecho, a quien le asiste la calidad de **quejoso** en el juicio de amparo de origen; asunto en el que se dictó una sentencia que le fue desfavorable,<sup>24</sup> lo que le irroga perjuicio.

#### V. CORRECTA PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS

27. Un análisis integral de la demanda de amparo obliga a este Tribunal Constitucional a **corregir la fijación de los actos reclamados.**

28. En efecto, en la demanda de amparo, el quejoso, sólo precisó en el apartado "IV" dedicado a la precisión del acto reclamado, el siguiente:

**"ÚNICO.** La omisión de dar contestación a mi **petición** presentada ante la autoridad señalada como responsable a través de su cuenta de la red social 'Twitter', **presentada desde el día 11 once de febrero de 2021 dos mil veintuno**, por escrito (electrónicamente), de manera pacífica y respetuosa."

29. No obstante, por un lado, en el apartado "V" de la demanda (**antecedentes del acto reclamado**), se relacionaron **tres peticiones** formuladas al

<sup>23</sup> AMPARO EN REVISIÓN 213/2021. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. Sentencia dictada el dos de diciembre de dos mil veintiuno: **"SEGUNDO. El recurso de revisión se interpuso oportunamente**, en atención a lo siguiente: a) La sentencia recurrida se notificó por lista a la parte quejosa el veinte de mayo de dos mil veintiuno. b) Notificación que, conforme al artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, surtió efectos al día hábil siguiente, que lo fue el veintiuno del mencionado mes y año. c) Por tanto, al haber sido inhábiles el sábado veintidós y el domingo veintitrés de mayo conforme a lo establecido en el artículo 19 de la Ley de Amparo, el término de diez días a que se refiere el artículo 86 de esa legislación, **transcurrió del veinticuatro de mayo al cuatro de junio de dos mil veintiuno.** d) De dicho plazo se descuentan el sábado veintinueve y el domingo treinta de mayo, inhábiles por disposición del citado artículo 19 de la Ley de Amparo. e) **El recurso se presentó el tres de junio** de dos mil veintiuno en el Portal de Servicios en Línea del Poder Judicial de la Federación; consecuentemente, debe declararse oportuno."

<sup>24</sup> **Se le negó el amparo y protección de la justicia federal** solicitado.



**Ayuntamiento de Guadalajara**,<sup>25</sup> refiriéndose tanto en el punto "6" de dicho apartado, como en el **segundo párrafo** del concepto de violación,<sup>26</sup> que el quejoso autorizó a que las "**peticiones**" se respondieran por el mismo medio de comunicación ("**Twitter**"); por lo que, con sus "**omisiones**", la autoridad señalada como responsable, violaba en su perjuicio, tanto su derecho de petición, como su derecho de acceso a la información pública ("en razón de la finalidad de cada una de las **solicitudes**").

30. Luego, puede concluirse que, en el escrito de demanda, **existió causa de pedir suficiente para considerar como reclamo, la omisión de respuesta a las tres peticiones en cuestión.**

31. En consecuencia, si bien la Juez de Distrito no formuló al quejoso requerimiento<sup>27</sup> para aclarar la demanda a fin de que precisara si su pretensión era sólo cuestionar la omisión de respuesta a una de sus peticiones o a las tres formuladas, lo que habría sido idóneo en atención al contexto en que se presentó dicho escrito, lo cierto es que **su lectura exhaustiva no deja lugar a dudas de que la inconformidad que motivó el juicio de garantías surgió de la omisión de respuesta a las tres peticiones.**

32. Para ello, debe tomarse en cuenta que es criterio de este Alto Tribunal, que **para lograr la fijación clara y precisa de los actos reclamados, debe acudirse a la lectura íntegra de la demanda**, por lo que los juzgadores de amparo deberán armonizar, además, los datos que emanen del escrito inicial de demanda, en un sentido que resulte congruente con todos sus elementos; e, incluso con la totalidad de la información del expediente del juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de su autor, descartando las precisiones que generen oscuridad o confusión.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Ya glosadas en el apartado de antecedentes del presente fallo.

<sup>26</sup> **Foja 6** de la demanda.

<sup>27</sup> En términos de lo señalado en el artículo 115 de la Ley de Amparo.

<sup>28</sup> Criterio aplicable por analogía: Registro digital: 181810. "ACTOS RECLAMADOS. REGLAS PARA SU FIJACIÓN CLARA Y PRECISA EN LA SENTENCIA DE AMPARO.". [TA]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, Abril de 2004, página 255. P. VI/2004.



33. Por ello, resulta inconcuso que el juzgador de amparo, al establecer los actos reclamados, **deberá atender a lo que quiso decir el quejoso y no a lo que aparentemente dijo**,<sup>29</sup> pues sólo de esta manera es posible lograr el sentido de congruencia que debe existir en la sentencia entre lo pretendido y lo resuelto.

34. A partir de ello, **deben considerarse como actos reclamados al Ayuntamiento de Guadalajara, los siguientes:**

#	CORRECTA PRECISIÓN DE LOS ACTOS RECLAMADOS
ACTO #1	Omisión de respuesta a la petición formulada mediante "tuit" de fecha once de febrero de dos mil veintiuno, a partir de la plataforma digital " <b>Twitter</b> ", mediante la cual, se solicitó al Ayuntamiento de Guadalajara, <b>información sobre el presupuesto</b> para la reparación del tramo del paso a desnivel de la Avenida Mariano Otero entre la Glorieta Niños Héroes y la Cervecería Modelo.
ACTO #2	Omisión de respuesta a la petición formulada mediante dos tuits de fecha doce de febrero de dos mil veintiuno, a partir de la plataforma digital " <b>Twitter</b> ", mediante la cual, se solicitó al Ayuntamiento de Guadalajara, <b>imponer las sanciones correspondientes a las personas que apartan lugares de estacionamiento</b> en la Calle de ***** entre las calles ***** y *****.
ACTO #3	Omisión de respuesta a la petición formulada mediante " <b>mensaje privado</b> " enviado a partir de la plataforma digital " <b>Twitter</b> ", sin fecha identificada, mediante la cual, se solicitó al Ayuntamiento de Guadalajara, que como existe pavimento hidráulico en otras zonas de la ciudad como Circunvalación Agustín Yáñez, <b>se ponga pavimento hidráulico en la Avenida Cruz del Sur</b> , desde López de Legaspi hasta Lázaro Cárdenas.

35. Al respecto, conviene precisar desde este momento que; en estricto sentido, las peticiones en cuestión involucraron una "**solicitud de información**", una "**denuncia**" y una "**solicitud para la realización de una obra pública**".

36. Esta nueva fijación clara y precisa del acto reclamado, tiene sustento en el **artículo 74, fracción I**,<sup>30</sup> de la **Ley de Amparo**; así como en la doctrina

<sup>29</sup> Registro digital: 237113. "DEMANDA DE AMPARO, INTERPRETACIÓN DE LA.". [TA]; Séptima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 217-228, Tercera Parte, página 79.

<sup>30</sup> "**Artículo 74**. La sentencia debe contener:



desarrollada al respecto por este Alto Tribunal, en el sentido de que, cuando en el juicio de amparo los juzgadores tengan que precisar el acto reclamado, debe estimarse, por la necesidad de que su determinación sea nítida, que **estarán facultados para interpretar el sentido de la demanda y su ampliación, a fin de que la resolución que corresponda recaiga sobre el exacto reclamo del gobernado, y en correspondencia con su intención real.**

37. La descubierta imprecisión en cuanto a los actos reclamados **no da lugar a que se revoque la sentencia combatida y se ordene la reposición del procedimiento** en términos de lo establecido por el **artículo 93, fracción IV**,<sup>31</sup> de la Ley de Amparo.

38. Lo anterior, toda vez que **la falta de precisión de los actos reclamados no constituye una violación procesal** porque no se refiere a la infracción de alguna regla que norme la secuela del procedimiento, ni alguna omisión que deje sin defensa al recurrente o pueda influir en la resolución que deba dictarse en definitiva, entrañando sólo una violación de las que en la doctrina se conocen como "**in-judicando**", que son las cometidas al fallar un juicio, que por lo mismo son susceptibles de reparación por la autoridad revisora, sin que sea necesario el reenvío en el recurso de revisión.

39. Lo anterior es así, porque ya sea que las partes lo aleguen o no, cuando el tribunal revisor en el juicio de amparo advierta que en la sentencia recurrida existe una incongruencia, omisión o estudio indebido en torno a los actos reclamados, **tales aspectos deben ser corregidos oficiosamente.**

40. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia **P./J. 3/95**, de rubro: "ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN O EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONS-

**"I. La fijación clara y precisa del acto reclamado; ..."**

<sup>31</sup> **"Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

" ...

**"IV.** Si encontrare que por acción u omisión se violaron las reglas fundamentales que norman el procedimiento del juicio de amparo, siempre que tales violaciones hayan trascendido al resultado del fallo, revocará la resolución recurrida y mandará reponer el procedimiento; ..."



TITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR."<sup>32</sup>

41. A partir de lo expuesto, **se tiene por subsanada la fijación de los actos reclamados** en los términos señalados.

## VI. CERTEZA DE LOS ACTOS RECLAMADOS

42. Una vez subsanada la precisión de los actos reclamados, se procede enseguida a revisar la determinación que, sobre la certeza de éstos, se efectuó en la sentencia recurrida.

43. Al efecto, a pesar de que, al rendir su **informe justificado**, el **Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco**, manifestó que **no era cierto** el acto reclamado, la Juez de Distrito estimó que **debía tenerse por cierto** el acto atribuido a dicha autoridad.

44. Esto, porque:

- **De lo manifestado en el informe, no se evidenció la inexistencia de la petición hecha por el impetrante de amparo a través de la red social "Twitter".**

- **Del escrito de demanda se advierten las impresiones de la petición.**

45. Sobre ello, debe precisarse que, en estricto sentido, el Ayuntamiento de Guadalajara, más que negar la existencia del acto reclamado, se limitó a negar que la omisión de contestar un **"tuit"**, amerita una respuesta en términos de lo previsto en el artículo 8o. de la Constitución Federal.

<sup>32</sup> Número de Registro digital: 205393. "ACTO RECLAMADO. LA OMISIÓN O EL INDEBIDO ESTUDIO DE SU INCONSTITUCIONALIDAD A LA LUZ DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, PUEDE SER SUBSANADA POR EL TRIBUNAL REVISOR.". Localización: [J]; Octava Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Núm. 86-2, Febrero de 1995, página 10. P./J. 3/95.





46. Sin embargo, **en ningún momento el Ayuntamiento de Guadalajara, refutó que:**

- **Es titular de la cuenta de "Twitter" a nombre del "Gobierno de Guadalajara", que se opera con el usuario: "@GuadalajaraGob";**
- **Recibió a partir de dicha cuenta las peticiones del quejoso;**
- **Tiene la posibilidad de responder dichas peticiones a partir de la plataforma digital "Twitter"; y, que,**
- **Ha sido omiso en dar respuesta a los "tuits" y "mensaje directo" del quejoso que recibió vía "Twitter".**

47. En ese contexto, se coincide con la Juez de Distrito en la existencia de lo reclamado, con la aclaración de que **dicha certeza se debe extender a las tres peticiones** formuladas por el quejoso y cuya **omisión de respuesta** fue precisada en el apartado anterior correspondiente a la correcta precisión de los actos reclamados.

## VII. PROCEDENCIA

48. **No se hicieron valer causas de improcedencia respecto de la acción de amparo**, ni los órganos que precedieron en el conocimiento del asunto advirtieron alguna que se actualice de oficio.

49. De igual forma, esta Primera Sala no advierte oficiosamente que se actualice alguna causal de improcedencia, por lo que resulta viable realizar el estudio de fondo de la cuestión planteada, máxime que **el recurso de revisión también es procedente**, al haberse interpuesto en contra de una sentencia dictada en la audiencia constitucional, cuya temática motivó la atracción del recurso, atendiendo a su interés y trascendencia.

## VIII. PROBLEMÁTICA JURÍDICA A RESOLVER

50. La materia del presente asunto consiste en determinar si los agravios planteados por el quejoso son suficientes para combatir los razonamientos de



la Juez de Distrito, a partir de los cuales, determinó negar el amparo y protección de la justicia, bajo la consideración principal de que, **aun y cuando existe petición** de parte de la quejosa, de manera **respetuosa**, dirigida a la **autoridad competente**, **ésta no acreditó realizarla a través de la plataforma electrónica habilitada legalmente por la responsable para ello**, lo que releva al Ayuntamiento de Guadalajara de dar contestación a lo que le fue peticionado mediante la plataforma digital "Twitter".

51. Para ello, en sus **agravios**, el quejoso cuestiona que **debe reinterpretarse el artículo 8o. constitucional** en el marco de los avances tecnológicos, entendiendo que **una petición realizada a través de medios tecnológicos también puede ser considerada como una forma escrita digital, con independencia de si tal derecho a través de medios digitales se encuentra reglamentado por la autoridad responsable o no**, pues finalmente dicho derecho sí se encuentra reglamentado por la Carta Magna. Luego, la problemática será analizada, en función de la siguiente pregunta:

**¿Las peticiones ciudadanas formuladas a partir de la plataforma digital "Twitter", se encuentran cubiertas por el "derecho de petición" protegido por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun y cuando la autoridad a que se dirigen no haya habilitado legalmente dicha posibilidad?**

52. Para ello, es importante precisar que, atendiendo a la **naturaleza administrativa** del asunto y a que no se advierte la existencia de alguna condición que obligue a esta Primera Sala a suplir la deficiencia de la queja, **el asunto se registró bajo el principio de estricto derecho.**<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Registro digital: 2021518. "SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN MATERIAS CIVIL, MERCANTIL Y ADMINISTRATIVA. EL ARTÍCULO 79, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO QUE ESTABLECE SU PROCEDENCIA ÚNICAMENTE ANTE VIOLACIONES EVIDENTES DE LA LEY QUE HAYAN DEJADO SIN DEFENSA AL QUEJOSO, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA.". [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 74, Tomo I, Enero de 2020, página 654. 1a. VII/2020 (10a.).



## IX. ESTUDIO DE FONDO

53. Como metodología de estudio, el presente fallo: **(1)** Referirá el **contexto histórico, comparado y normativo** bajo el cual se ha conformado el **derecho de petición y su sinergia con el derecho de acceso a la información pública; (2)** Revisará la **doctrina que ha construido este Alto Tribunal** con relación al derecho de petición y su evolución acorde a los avances tecnológicos; y, como base para resolver la problemática, **(3) Responderá, a partir de un análisis global, los siguientes argumentos de agravio** que se identifican en el escrito a partir del cual se interpuso el presente recurso de revisión, a saber:

### Argumento No. 1.

#### ANÁLISIS INCONGRUENTE Y NO EXHAUSTIVO

La Juez de Distrito **pasó por alto su obligación de interpretar el derecho de petición acorde con el principio de progresividad**, atendiendo a que las redes sociales forman parte de los cambios y transformaciones de las tecnologías de la información y transmisión de ideas, y que éstos invariablemente inciden en los factores económicos, sociales, políticos y culturales del país. **Debe reinterpretarse el numeral 8o. constitucional** en el marco de los avances tecnológicos, entendiéndose que una petición realizada a través de medios tecnológicos también puede ser considerada como una forma escrita digital, con independencia de si tal derecho a través de medios digitales se encuentra reglamentado por la autoridad responsable o no, pues finalmente dicho derecho sí se encuentra reglamentado por el propio artículo 8o. de la Constitución Política Mexicana.

La demanda de garantías se sustentó en una **violación directa de los artículos 1o., 6o. y 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con independencia de cualquier cuestión meramente de legalidad**, lo que fue pasado por alto por la A Quo, pues de haberlo hecho, habría sustentado su resolución en un **análisis meramente constitucional**.



## Argumento No. 2.

### **FALTA DE FUNDAMENTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN RECURRIDA**

No es dable el argumento de la autoridad responsable en el sentido de que la autoridad estará obligada a dar respuesta a lo peticionado a través de "Twitter", únicamente cuando institucionalmente prevea esa opción dentro de la normatividad que regula su actuación, dado que **dicho resolutivo carece de fundamento legal alguno**. Es decir, la Juez de Distrito resolvió de manera meramente dogmática, **sin sustento constitucional** (a pesar de ser el análisis constitucional el objeto del juicio de amparo) o legal alguno.

**El citar una tesis aislada no releva a la Juzgadora de su obligación de fundamentar la resolución recurrida; y, en todo caso, dicha tesis no es aplicable por diversos motivos:**

- La misma es una tesis aislada, que al no constituir jurisprudencia no es de carácter obligatorio conforme al numeral 217 de la Ley de Amparo.

- La misma es de un diverso circuito, motivo por el cual no es de carácter obligatorio conforme al numeral 217 de la Ley de Amparo.

- La misma es de la Novena Época, y se opone a los principios de progresividad y **pro persona**, así como a las obligaciones de promoción y garantía, en el marco de las reformas a la Constitución de junio de dos mil once, motivo por el cual dicha tesis aislada ya no se encuentra en vigor de conformidad con el transitorio sexto del decreto por el cual se expidió la actual Ley de Amparo. Transitorio que reza lo siguiente: "SEXTO. La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente Ley."

Esto obliga a la necesidad de **reinterpretar directamente el artículo 8o. constitucional a la luz del principio de progresividad**, atendiendo a las obligaciones de promoción y garantía de los derechos humanos, acordes también con el principio **pro persona**. Se solicita una **interpretación a partir de las reformas constitucionales de junio de dos mil once**.



La violación alegada fue directamente respecto de la Constitución, por lo que la Juzgadora estaba limitada en su análisis desde una óptica meramente constitucional.

### Argumento No. 3.

#### CARGA PROBATORIA

Según el parecer de la Juez de Distrito el quejoso debía acreditar que por dicho medio electrónico se pudieran recibir las peticiones y el precepto legal en que se encuentra contemplada la recepción de las mismas, lo que según su errónea percepción era su obligación probar en esta contienda constitucional.

Es necesario destacar un **hecho público y notorio respecto de las redes sociales de la autoridad responsable** –de la cual, por cierto, la Juez de Distrito y la autoridad responsable reconocieron es la oficial del Ayuntamiento–, al tratarse de una **cuenta pública** de la plataforma de Twitter, misma que al ser consultada puede uno constatar que **la autoridad señalada como responsable sí ha respondido a peticiones de ciudadanos**.

A través de dicha cuenta la autoridad señalada como responsable **en más de una ocasión ha atendido solicitudes de los ciudadanos**, y al ser ésta una página de *internet* y poder ser consultable por cualquier persona en el mundo que tenga acceso a *internet*, es entonces que **se trata de un hecho notorio, y lo cual la Juzgadora no tomó en cuenta**.

Es una presunción a favor del quejoso el hecho de que **la autoridad responsable reconociera la titularidad de la mencionada red social** (con independencia de que cuestionara si se encuentra o no obligada a dar respuesta), **donde se pueden emitir y recibir comentarios**, por lo que es plausible concluir que **ésta sí cuenta con los medios suficientes para dar respuesta**. Siendo que, de llegar a conclusiones tan limitadas, podríamos llegar entonces al punto de sostener que **la autoridad responsable está actuando ilegalmente en caso de no contar en principio con una reglamentación que regule la mera apertura y existencia de sus redes sociales**, a pesar de que se puede ser más laxo en el entendido de que su apertura y difusión de ideas y contenido facilitan la garantía de los derechos de petición y de acceso a la información pública.



Además, de la propia solicitud se desprende que se solicitó a la autoridad responsable que diera respuesta por el mismo medio en que fueron realizadas las mismas.

## APARTADO # 1 CONTEXTO HISTÓRICO Y COMPARADO

### 54. IX.1. CONTEXTO HISTÓRICO, COMPARADO Y NORMATIVO BAJO EL CUAL SE HA CONFORMADO EL DERECHO DE PETICIÓN Y SU SINERGIA CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

55. El derecho de petición, entendido como la prerrogativa de los gobernados para formular solicitudes o reclamos a sus autoridades, con la obligación o gracia de éstas de brindar escucha, consideración y respuesta, puede rastrearse de manera incipiente en la historia antigua; a partir, por ejemplo, de las contestaciones que los emperadores romanos daban a sus pueblos gobernados.

56. Para ello, puede citarse, por ejemplo, la inscripción<sup>34</sup> llamada **Saltus Burunitanus**, a partir de la cual el emperador romano Cómodo,<sup>35</sup> respondió a la petición y queja de un grupo de campesinos.

57. Dicho grupo,<sup>36</sup> se quejó de malos tratos por parte de soldados y oficiales romanos, quienes habían arrestado indebidamente a trabajadores e incluso a ciudadanos romanos, por lo que se pidió la aplicación de la **Lex Hadriana**,<sup>37</sup> a lo que el Emperador Cómodo respondió prohibiendo cualquier otro abuso.<sup>38, 39</sup> Destaca en esa inscripción la firma certificada del Emperador, lo que ilustra la importancia que se brindaba a este tipo de peticiones.

<sup>34</sup> Escrito grabado en piedra.

<sup>35</sup> Reinó del 17 de marzo del año 180 al 31 de diciembre de 192.

<sup>36</sup> Ubicado en una finca imperial en el centro de la actual Argelia.

<sup>37</sup> Musée du Louvre. *Collections database*. <https://collections.louvre.fr/en/ark:/53355/cl010277318>

<sup>38</sup> Aunque no impuso castigo alguno a los administradores.

<sup>39</sup> (1) T. Hauken, *Petición y respuesta. Un estudio epigráfico de peticiones a emperadores romanos, 181-249* (Monografías del Instituto Noruego en Atenas 2). Bergen: El Instituto Noruego en Atenas, 1998. Pp. xii + 383, 20 illus. ISBN 82-91626-08-1.

(2) Gramáticas de gobierno en el estado imperial de Saltus Burunitanus. John Weisweiler. 2022 *Society for Classical Studies*. <https://classicalstudies.org/grammars-government-imperial-estate-saltus-burunitanus>.



58. El **Codex Gregorianus**<sup>40</sup> y el **Código Hermogenianus**,<sup>41</sup> constituyen recopilaciones de legislaciones imperiales derivadas de peticiones privadas dirigidas a los emperadores romanos y que fueron atendidas a partir de las decisiones denominadas "**rescripto**",<sup>42</sup> las cuales eventualmente eran respondidas al reverso de la petición y más adelante en respuestas con sellos reales.

59. Ahora bien, en la época medieval, se reconoce a la llamada **Magna Carta Libertatum**,<sup>43</sup> otorgada en el año **1215**, como el instrumento legal que formalizó en el derecho anglosajón el derecho de petición, en atención a que su **artículo 61**, concedió de forma implícita un procedimiento a partir del cual, el monarca inglés debía dar respuesta a las peticiones hechas por los nobles ingleses;<sup>44</sup> aunque en estricto sentido, se trató más bien de una especie de derecho de petición en su vertiente de reparación de agravios.

60. Dicho derecho, se extendió siglos más tarde, en **1669**,<sup>45</sup> a cualquier súbdito de la corona inglesa, con la particularidad de que las peticiones debían formularse a la Cámara de los Comunes, la que juzgaría y determinaría el cause de las quejas. Por su parte, el llamado "**Bill of Righths**"<sup>46</sup> del 13 de febrero de **1689**, consagró el derecho ciudadano de petición:

<sup>40</sup> Colección de constituciones (pronunciamientos legales) de los emperadores romanos desde los años 130 hasta los 290 D.C.

<sup>41</sup> (291-323 D.C.)

<sup>42</sup> *Real Academia Española*: "1. m. Decisión del papa, de un emperador o de cualquier soberano para resolver una consulta o responder a una petición.". El término rescripto, también se usa en el derecho canónico, entendido como el acto administrativo emitido por escrito por el que la competente autoridad ejecutiva concede un privilegio, una dispensa u otra gracia, a petición del interesado. Quien realiza la petición que da lugar al rescripto puede ser el destinatario del acto que se pide, o un tercero que no tenga prohibido solicitarlo, incluso sin el consentimiento del mismo interesado.

<sup>43</sup> Texto sancionado en Londres el 15 de junio de 1215 por el Rey Juan I de Inglaterra, mejor conocido como "Juan sin Tierra". Citada en la Contradicción de Tesis 467/2011, fallada el veintidós de febrero de dos mil doce.

<sup>44</sup> Por conducto de un conjunto de 25 barones elegidos entre ellos.

<sup>45</sup> Resolución de la Cámara de los Comunes. 1669.

"(1) Que es un derecho inherente de todo plebeyo en Inglaterra **preparar y presentar peticiones** a la Cámara de los Comunes en caso de quejas, y a la Cámara de los Comunes, para recibir lo mismo. "(2) Que es un derecho y privilegio indudable de la Comunes para juzgar y determinar sobre la naturaleza y la cuestión de tales peticiones, hasta qué punto son aptas o no aptas para ser recibido." Robertson, C. Grant, ed. *Select Statutes, Cases and Documents to Illustrate English Constitutional History, 1660-1832*. 4th ed., rev. London: Methuen & Co., Ltd., 1923.

<sup>46</sup> Impuesto por el Parlamento inglés al príncipe Guillermo de Orange para suceder al Rey Jacobo II.



**"Que es derecho del ciudadano dirigir una petición al rey, y que toda condena y persecución por hacer tales peticiones son ilegales."<sup>47</sup>**

61. La noción del derecho de petición en su vertiente de reparación de agravios, se replicó años después en la primera enmienda<sup>48</sup> de la **Constitución de los Estados Unidos de 1787**; prerrogativa que, en su vertiente de derecho de los ciudadanos para reunirse pacíficamente a fin de solicitar al Congreso una reparación de agravios o por cualquier otro motivo relacionado con los poderes o los deberes del gobierno nacional,<sup>49</sup> fue considerada por la Suprema Corte de Justicia norteamericana, como un **atributo de la ciudadanía nacional**.<sup>50</sup>

62. El derecho de petición ha sido asimilado al **derecho a la libre expresión**, en la idea de que **las personas tienen el derecho a presentar quejas o peticiones sin temor a represalia o castigo**; pero también, ha sido considerado como un **complemento del derecho a votar y a participar en las decisiones del gobierno**, destacándose el hecho de que mientras el derecho a votar históricamente no fue otorgado a cualquier persona, el derecho de petición adquirió en el tiempo mayor reconocimiento universal.<sup>51</sup>

63. La **Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano** del 24 de junio de **1793** y preámbulo de la Constitución Francesa de ese año, también reconoció el derecho de petición, en los siguientes términos:

**Artículo 32.** El derecho de presentar peticiones a los depositarios de la autoridad pública no puede, en ningún caso, ser prohibido, suspendido o limitado.

<sup>47</sup> LA DECLARACIÓN DE DERECHOS (*THE BILL OF RIGHTS*) (13 de febrero de 1689). 265 Pacheco Gómez, M., Los derechos humanos. Documentos básicos, cit., nota 262, pp. 57-63.

<sup>48</sup> Presentada a los estados para su ratificación el 25 de septiembre de 1789, y aprobada el 15 de diciembre de 1791.

<sup>49</sup> "First Amendment. Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances."

<sup>50</sup> "92 U.S. 542. 23 L.Ed. 588. *UNITED STATES v. CRUIKSHANK ET AL.* October Term, 1875."

<sup>51</sup> Maggie Blackhawk. Profesora asistente de la Universidad de Pensilvania. *Legislative Studies Quarterly*. Volume 46, Issue. 3, p. 817-849. Original Article. *Congressional Representation by Petition: Assessing the Voices of the Voteless in a Comprehensive New Database, 1789–1949.*





64. La **Novísima Recopilación de las Leyes de España**, publicada en **1805**, también da fe del reconocimiento del derecho de las personas a presentar peticiones, tanto en lo jurisdiccional, como en lo administrativo.<sup>52</sup>

65. En el contexto nacional, el **Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana**, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de **1814**, reconoció un derecho similar, en los siguientes términos:

**"Artículo 37.** A ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública."

66. Por su parte, el **Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano** de **1822**, no concedió expresamente similar derecho, pero con relación a la imprenta, sí exigió la firma de las producciones escritas:

**"Artículo 19.** Como quiera que el ocultar el nombre en un escrito, es ya una presunción contra él, y las leyes han detestado siempre esta conducta, no se opone a la libertad de imprenta la obligación que tendrán todos los escritores de firmar sus producciones con expresión de fecha, lo que también es utilísimo a la nación, pues así no se darán a la faz de las naciones cultas."

67. No se advierten normas afines en la **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos** de **1824** o en las **Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente** de **1835**; sin embargo, las **Leyes Constitucionales de la República Mexicana** de **1836**, reconocieron un derecho similar en la vertiente de presentación de iniciativas legales:

<sup>52</sup> Cienfuegos Salgado, David. El Derecho de Petición en México. Universidad Nacional Autónoma de México, 2004. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Seria Doctrina Jurídica, número 182."... la Ley título 6, libro 3, señala: liberal se debe mostrar el rey en oír peticiones y querellas a todos los que a su corte vinieren a pedir justicia; porque el rey, según la significación de su nombre, se dice regente o regidor, y su propio oficio es hacer juicio y justicia, porque la celestial majestad recibe el poderío temporal: por ende ordenamos de nos asentar a juicio en público dos días en la semana con los del nuestro consejo y con los alcaldes de nuestra corte; y estos días sean lunes y viernes; el lunes a oír peticiones y querellas de los oficiales de nuestra casa y otros, y cuando este día no nos pudiéramos asentar por algún embargo que acaezca, asentarnos otro día de la semana en enmienda de éste; y los viernes a oír los presos, según que antiguamente está ordenado por los reyes nuestros predecesores."



"**Artículo 30.** Cualquier ciudadano particular podrá dirigir sus proyectos, o en derecho a algún diputado para que los haga suyos si quiere, o a los ayuntamientos de las capitales, quienes si los calificaren de útiles, los pasarán con su calificación a la respectiva junta departamental, y si ésta los aprueba, los elevará a iniciativa."

68. De igual forma, dichas leyes reconocieron implícitamente el derecho para formular solicitudes de indulto:

"**Artículo 17.** Son atribuciones del Presidente de la República:

"...

"XXVI. Conceder o negar, de acuerdo con el Consejo y con arreglo a las leyes, los **indultos que se le pidan**, oídos los tribunales cuyo fallo haya causado la ejecutoria, y la Suprema Corte de Justicia, suspendiéndose la ejecución de la sentencia mientras resuelve; .."

69. En su momento, el **Acta Constitutiva y de Reformas de 1847**, obra producto, en mayor parte, del pensamiento de **Mariano Otero**, se refirió expresamente al derecho de petición, en los siguientes términos:

"**Artículo 2.** Es derecho de los ciudadanos votar en las elecciones populares, **ejercer el de petición**, reunirse para discutir los negocios públicos, y pertenecer a la guardia nacional, todo conforme a las leyes."

70. Precisamente, para **Mariano Otero**, el derecho a la ciudadanía trae aparejado, el derecho de votar en las elecciones populares, el derecho de reunión, el derecho de petición y la prerrogativa de pertenecer a la guardia nacional, como lo reflejó en su célebre voto particular:

"...

"A mi juicio, en la Constitución, después de fijar la base, sólo deben determinarse las prerrogativas inherentes a esa cualidad; y el artículo 2 que yo propongo establece que el derecho de ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de **ejercer el de petición**, el de reunirse para discutir



los negocios públicos, y finalmente el de pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes.

"De estas tres últimas prerrogativas no se había hecho mención en ninguna de nuestra anteriores Constituciones, y sin embargo, son de la mayor importancia. Si toda la **teoría de la democracia representativa** se redujera a llamar al pueblo un día para que eligiera sus mandatarios y les abandonara después la dirección de los negocios, sería cierto, como algunos escritores pretenden, que el sistema representativo no había podido reemplazar a las antiguas formas; mientras que **dejando al pueblo la constante participación y dirección de los negocios públicos por los medios pacíficos de la discusión**, se coloca a los representantes bajo el influjo de sus propios comitentes, a los negocios bajo el **poder de la opinión pública**; y de esta manera la acción tranquila y razonada del pueblo sustituye con mil ventajas al embate de las pasiones de la multitud, engañada en el foro por las intrigas de la ambición o por la fascinadora elocuencia de los tribunos. Aun bajo los gobiernos monárquicos, donde el elemento democrático está sujeto a mil trabas y subordinado a otros adversos poderes, se admira cómo la mayoría, ayudada de estos resortes poderosos, llega a tomar la dirección de los negocios y avanza todos los días en grandeza y en poder. Estos medios son de esencia en el sistema representativo. ...

"El Congreso llamado a establecer estos principios, que por sí solos importan un inmenso adelanto, no puede prescindir de ellos porque los primeros ensayos sean naturalmente débiles e imperfectos. Ésta es la marcha natural de todas las cosas humanas. Nada importa que el **derecho de petición** comience a ejercerse en el sentido de las pasiones de nuestra época, que las primeras reuniones populares no ofrezcan todo el interés de su grande objeto, ni que la Guardia Nacional, limitada todavía a mucho menos de lo que debe ser, presente algunos vicios. En la **sabia combinación de todos estos medios pacíficos de gobierno**, hay una fuerza prodigiosa de adelanto; que una vez se sustraigan los negocios públicos del campo de los motines, para llevarlos al de las instituciones democráticas, éstas llegarán a sobreponerse; y más, cuando es verdad que en nuestro país no encuentran esos obstáculos que en otras partes han hecho necesarios violentos trastornos y revoluciones sangrientas. ..."

71. **Mariano Otero**, encausa entonces el derecho de petición como uno de los pilares de la democracia representativa, en la que **los ciudadanos no se**



## limitan a votar, sino que tienen una participación activa en la dirección de los negocios públicos.

72. A partir de entonces, el derecho de petición ha tenido una importante presencia en los documentos constitucionales mexicanos, como lo fue, en principio, el **Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856**, promulgado por **Ignacio Comonfort**:

"**Artículo 23.** Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición, reunirse para discutir los negocios públicos, y ser nombrados para los empleos o cargos públicos de cualquiera clase, todo conforme a las leyes. Sólo los ciudadanos tienen facultad de votar en las elecciones populares."

73. Poco después, la **Constitución Política de la República Mexicana de 1857**, plasmó dicha prerrogativa en los siguientes términos:

"**Artículo 8.** Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas solo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene obligación de hacer conocer el resultado al peticionario."

74. Incluso, el **Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865**, respetó el reconocimiento del derecho de petición, aunque no en una forma escrita, sino oral y a partir de audiencias:

"**Artículo 8.** Todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del Emperador, y para presentarle sus peticiones y quejas. Al efecto ocurrirá a su Gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo."

75. Finalmente, la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917**, reafirmó el derecho de petición, en términos similares a la forma en que el mismo se planteó en el proyecto presentado por el **Presidente Venustiano Carranza**:

"**Artículo 8.** Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera



pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

**"A toda petición** deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario."

76. Si bien el texto no sufrió modificaciones durante su discusión en el Congreso Constituyente, el derecho de petición tuvo importantes menciones:

"- El C. Pastrana Jaimes: Señores diputados: al pedir la palabra para atacar este artículo, he tenido en cuenta a la clase pobre. **Se impone aquí la obligación de que los que no tengan cincuenta centavos para papel, los que no tengan un peso, no tendrán el derecho de petición.** ...

"...

"- El C. Martí: Es para un hecho importantísimo que nos ahorra tiempo. **El señor orador toma como base un error; no se dice aquí que toda petición deba ser escrita;** que tenga la bondad de leerlo y nos quitamos de discusión.

"- El C. Pastrana Jaimes: El artículo terminantemente dice: 'Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero, en materia política, sólo podrán hacer uso de este derecho los ciudadanos de la república.

"A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la que tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.' **¿Las peticiones verbales no serán atendidas? ¿Los pobres no tendrán justicia nunca?** ...

"- El C. Nafarrete: Para pedir a la asamblea considere este punto para que se tome el acuerdo de que se retire, nada más para que se le haga el cambio que voy a proponer. Dice aquí que toda petición se formulará por escrito; lo que a mí me parece, es que la parte donde dice '**irrespetuoso**' no se considere



cuando se haga individualmente, sino a las corporaciones, porque por lo regular nuestro pueblo, cuando se dirige a las autoridades, comienza hablándoles de 'tu ... (Risas,) es irrespetuoso. Que se considere nada más esto; a las agrupaciones; cuando se haga individual **no se le consideren como irrespetuosas aun las faltas de ortografía.** (Risas.)

"- El C. presidente: Tiene la palabra en pro el C. Calderón.

"- El C. Nafarrete: Yo pediría que la comisión me dijera si está de acuerdo con lo que acabo de indicar.

"- El C. Calderón: Honorable asamblea: comenzaré por llamar vuestra atención sobre la segunda parte del artículo citado, en la forma que lo propone la comisión dictaminadora. Dice así: '**A toda petición** deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la que tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.'

"Indudablemente que la comisión, al proponer esta condición 'en breve término', tuvo el propósito loable de que en el menor tiempo posible recaiga acuerdo **sobre cualquiera petición**, y que el funcionario que la reciba, deba comunicarla sin pérdida de tiempo al interesado.

"Indudablemente que nada conseguiríamos en fijar un término de unos cuantos días para dar a conocer esa contestación en unos seis, ocho o diez días, puesto que los negocios no todos requieren igual cantidad de tiempo, para poder ser resueltos. En consecuencia, toda recomendación que se haga a este respecto sería inútil. Si un estado tiene mal organizada su administración de justicia, saldría sobrando que aquí en la Constitución, se dijese a los jueces: tienes veinticuatro o cuarenta y ocho horas para contestar. Si en la secretaría de gobierno de un estado o en la dirección de rentas, por ejemplo, no tienen el personal suficiente y la organización no responde a las necesidades de la oficina, los documentos pueden rodar en el despacho o hasta perderse. Yo, al llamar la atención de la asamblea sobre este punto, lo he hecho con el fin de que, si hay algunas personas que tuvieran la bondad de ilustrarnos sobre la materia, hicieran uso de la palabra. Yo creo que, en consecuencia, nada práctico podemos hacer en este asunto y que debemos conformarnos con la redacción de la comisión.



"- El C. Recio: Señores diputados: es verdaderamente laudable el celo puesto por el señor Pastrana, el mostrarse en esta honorable asamblea decidido defensor de la clase pobre; pero debemos tomar en cuenta que **las autoridades no van a estar conservando apuntes en la memoria. La petición por escrito no quiere decir que el ciudadano deba hacer precisamente por escrito su petición ante la autoridad; puede presentarse ante ella, y ésta levantar un acta sobre un asunto,** teniendo la obligación de contestar en los términos que crea prudentes. Así es que **no es preciso que lleve su solicitud escrita.** Si no sabe firmar, puede buscar quien firme por él. **Debe comparecer ante la autoridad y la autoridad debe tomar en consideración el motivo de la petición de aquel ciudadano, a quien deberá contestarse en breve término.** Tampoco, como dijo el señor Calderón, puede señalarse un plazo determinado para contestar, pues depende de los intereses o del motivo que origine la petición; puede ser un asunto grave sobre el cual haya la necesidad de tomar datos en poblaciones distantes y, naturalmente, se requiere determinado lapso de tiempo para contestar.

"... Se van a poner a votación.

"Fueron aprobados los artículos 6o. y 8o. por ciento sesenta y ocho votos, con excepción del señor Rivera Cabrera, que votó 'no' por el 8o., y el C. Rosales que voto [sic] por los dos artículos."<sup>53</sup>

**77. El artículo 8o. constitucional no ha sido reformado desde 1917;** pero debe leerse a la par del **artículo 35, fracción V,**<sup>54</sup> que garantiza el derecho de petición en toda clase de negocios sólo a los ciudadanos, en tanto que el propio artículo 8o. limita tal prerrogativa en la materia política a quien no tenga ese carácter.

<sup>53</sup> DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE PERIODO ÚNICO. QUERÉTARO 15 DE DICIEMBRE DE 1916. TOMO I. NÚM. 27. Sesión del Colegio electoral celebrada en el teatro Iturbide la tarde del viernes 15 de diciembre de 1916.

<sup>54</sup> Porción también no reformada desde su emisión en 1917:

"Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía: ...

"V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición."



78. Además, debe tenerse presente que distintos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos han coadyuvado en la definición y fortalecimiento del derecho de petición en sus diversas vertientes.

79. Por ejemplo, la **Declaración Universal de los Derechos Humanos**<sup>55</sup> de **1948**,<sup>56</sup> si bien no hace alusión expresa al derecho de petición, sí reconoce su vertiente de acceso a la jurisdicción en los **artículos 8**<sup>57</sup> y **10**,<sup>58</sup> su vertiente de libertad de opinión y expresión, así como para recibir información, en el **artículo 19**,<sup>59</sup> la vertiente de reunión y asociación pacífica –que, como se ha visto, puede incluir la de formular peticiones colectivas– en el **artículo 20**;<sup>60</sup> y, sobre todo, su vertiente de participación en la vida democrática de su país, en el **artículo 21**.<sup>61</sup>

80. En cuanto a instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, destaca el **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** de **1966**,<sup>62</sup> su

<sup>55</sup> Sobre esta cita, debe tomarse en consideración el siguiente criterio de esta Primera Sala: Registro digital: 2006533. "DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. SUS DISPOSICIONES, INVOCADAS AISLADAMENTE, NO PUEDEN SERVIR DE PARÁMETRO PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LAS NORMAS DEL ORDEN JURÍDICO MEXICANO, AL NO CONSTITUIR UN TRATADO INTERNACIONAL CELEBRADO POR EL EJECUTIVO FEDERAL Y APROBADO POR EL SENADO DE LA REPÚBLICA.". [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 6, Tomo I, Mayo de 2014, página 539. 1a. CCXVI/2014 (10a.).

<sup>56</sup> Aprobada y proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

<sup>57</sup> "**Artículo 8.** Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley."

<sup>58</sup> "**Artículo 10.** Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal."

<sup>59</sup> "**Artículo 19.** Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión."

<sup>60</sup> "**Artículo 20. 1.** Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. **2.** Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación."

<sup>61</sup> "**Artículo 21. 1.** Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. **2.** Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. **3.** La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."

<sup>62</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.





**artículo 6, numeral 4**, que implica el derecho de toda persona condenada a muerte a solicitar el indulto.

81. Por su parte, el **artículo 14**<sup>63</sup> de dicho Pacto, protege el derecho de petición en su vertiente jurisdiccional o de acceso a la justicia;<sup>64</sup> el **artículo 19** resguarda la vertiente relativa a la libertad de expresión<sup>65</sup> y recepción de información;<sup>66</sup> el **artículo 21** el referido a las reuniones pacíficas;<sup>67</sup> y, sobre todo, el **artículo 25**,<sup>68</sup> salvaguarda el derecho de petición en su vertiente de participación en la dirección de los asuntos públicos.

82. Incluso, el **artículo 26**<sup>69</sup> que contiene la cláusula de no discriminación, tiene relevancia en cuanto a que las opiniones políticas o de cualquier índole, no pueden incidir en un trato desigual hacia las personas; lo que asegura, por ejemplo, que aun si una petición concreta conlleva una postura crítica al Gobierno, el Estado no podría dejar de dar respuesta a una petición así.

<sup>63</sup> **Artículo 14.**

"1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. **Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías** por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil. La prensa y el público podrán ser excluidos de la totalidad o parte de los juicios por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria en opinión del tribunal, cuando por circunstancias especiales del asunto la publicidad pudiera perjudicar a los intereses de la justicia; pero toda sentencia en materia penal o contenciosa será pública, excepto en los casos en que el interés de menores de edad exija lo contrario, o en las acusaciones referentes a pleitos matrimoniales o a la tutela de menores."

<sup>64</sup> Pedir ser oído por Tribunales y recibir respuesta a las promociones que se presenten.

<sup>65</sup> Esta vertiente en lo que al derecho de petición corresponde, implica poder expresar quejas o solicitudes sin temor o castigo.

<sup>66</sup> Esto conlleva la posibilidad de externar peticiones para recibir dicha información.

<sup>67</sup> Que pueden implicar la formulación de peticiones.

<sup>68</sup> **Artículo 25.** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

**"a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;**

**"b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;**

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

<sup>69</sup> Y preceptos correlativos de otros instrumentos internacionales y nacionales.



83. La **Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1967** es también relevante, toda vez que define en su **artículo 2, inciso b)**, como un propósito esencial de los Estados suscriptores, el promover y consolidar la democracia representativa.<sup>70</sup>

84. Por su parte, la **Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969**, protege similares derechos en sus **artículos 1,<sup>71</sup> 4,<sup>72</sup> 8,<sup>73</sup> 13,<sup>74</sup> 15<sup>75</sup> y 23.<sup>76</sup>**

<sup>70</sup> **Artículo 2.** La Organización de los Estados Americanos, para realizar los principios en que se funda y cumplir sus obligaciones regionales de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, establece los siguientes propósitos esenciales:

"...

**"b) Promover y consolidar la democracia representativa** dentro del respeto al principio de no intervención."

<sup>71</sup> **Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

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

<sup>72</sup> **Artículo 4. Derecho a la Vida**

"... **6.** Toda persona condenada a muerte tiene **derecho a solicitar** la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente."

<sup>73</sup> **Artículo 8. Garantías Judiciales**

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

<sup>74</sup> **Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

"1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, **recibir y difundir informaciones** e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. ..."

<sup>75</sup> **Artículo 15. Derecho de Reunión.** Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás."

<sup>76</sup> **Artículo 23. Derechos Políticos**

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

"a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

"b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y



85. Incluso, la **Carta Democrática Interamericana** de 2001,<sup>77</sup> implícitamente refuerza la valía del derecho de petición en las instituciones democráticas, al disponer en su **artículo 2**,<sup>78</sup> que la democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

86. Dicha premisa, se refuerza en el **artículo 6o.**<sup>79</sup> de la propia Carta, que sostiene que la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad; a la vez que una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia, por lo que promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

87. El análisis histórico del derecho de petición y su tratamiento en instrumentos internacionales de protección de derechos humanos, permite concluir que se trata de un derecho sumamente complejo y que puede involucrar diversas vertientes y variables,<sup>80</sup> pero, sobre todo, que la garantía de su debido ejercicio **potencializa también el ejercicio de otros derechos fundamentales**, como los de acceso a la justicia, libertad de expresión, libertad de reunión y participación democrática, entre otros.

88. Conviene mencionar que, por ejemplo, en **1891**, en un ejercicio extraordinario para lograr el voto de las mujeres de la entonces colonia de Victoria

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

"2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal."

<sup>77</sup> Aprobada en la primera sesión plenaria, celebrada el 11 de septiembre de 2001.

<sup>78</sup> **Artículo 2.** El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional."

<sup>79</sup> **Artículo 6.** La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia."

<sup>80</sup> Solicitud de información, presentación de una queja, solicitud de un indulto, promoción judicial, petición administrativa, iniciativa de ley, etc.



(Australia), se firmó una petición por más de treinta mil personas de más de ochocientos pueblos y suburbios que afirmaron su creencia de que las mujeres debían votar en iguales términos que los hombres.<sup>81</sup> Dicha petición de 260 metros de longitud se presentó al Parlamento de Victoria y si bien no fue definitiva ni tuvo efectos inmediatos, sí influyó en la garantía del voto que se aseguró en dicha colonia en **1908**; pero, sobre todo, motivó peticiones en otras regiones, como la presentada en Australia del Sur, firmada por once mil seiscientas personas, en donde se logró el voto de las mujeres en **1894**, lo que finalmente se convirtió en una Ley firmada por la Reina Victoria en **1895**.<sup>82</sup>

89. Otros movimientos importantes, como el de la abolición de la esclavitud, también surgieron o se fortalecieron a partir de peticiones ciudadanas.<sup>83</sup>

90. De igual forma, históricamente, el derecho de petición ha sido ejercido frecuentemente para frenar abusos estatales en materia de restricciones al comercio, acuartelamiento de tropas, impuestos excesivos y otras prácticas arbitrarias.<sup>84</sup> Incluso, se le ha relacionado también con el derecho al cabildeo o "**Lobbying**" en la práctica legislativa.<sup>85</sup>

91. En distintos países, el derecho de petición ha tenido desarrollos importantes, acorde a la tendencia de ampliar los esquemas de participación ciudadana o de potenciar el ejercicio de esa prerrogativa a los avances de la tecnología.

92. Por ejemplo, en el **Reino Unido de la Gran Bretaña**, se han desarrollado plataformas en *internet* que permiten a los miembros del público presentar peticiones a la Cámara de los Comunes o presionar al Gobierno para que adopte determinadas medidas (**e-petition**). En dicho contexto nacional, una petición electrónica debe ser primeramente apoyada por al menos seis personas antes

<sup>81</sup> Peticiones similares surgieron en Estados Unidos desde al menos 1878.

<sup>82</sup> Las Mujeres de Australia del Sur que poseían inmuebles, ya podían votar desde 1861.

<sup>83</sup> En varios casos, se trató de peticiones de grupos de mujeres que, sin tener el derecho al voto, sólo podían ejercer ciertos derechos políticos a partir del ejercicio del derecho de petición.

<sup>84</sup> *FREEDOM OF PETITION OVERVIEW SPECIFIC TOPICS: RIGHT TO SUE. SLAPP SUITS*. Adam Newton, Octubre, 2002. *Freedom Forum Institute*.

<sup>85</sup> *DISTORTING ACCESS TO GOVERNMENT: HOW LOBBYING DISCLOSURE LAWS BREACH A CORE VALUE OF THE PETITION CLAUSE*. *Alabama Law Review*. Mateo Forero.



de ser publicada en el sitio de peticiones para que otras personas la firmen. Las peticiones que logran ese requisito se mantienen públicas por seis meses y es una Comisión de Peticiones la que decide el cause de éstas, lo que puede derivar en el debate de una determinada petición en el "*Westminster Hall*" o en la Cámara principal de la Cámara de los Comunes. El umbral de cien mil firmas de respaldo a una petición sirve de base para guiar la decisión para recomendar su debate en el parlamento. Paralelamente, las peticiones electrónicas al gobierno que reciben más de diez mil firmas son respondidas. A diferencia de las peticiones electrónicas, las peticiones por escrito sólo requieren ser firmadas por un petionario.<sup>86</sup>

93. El modelo de peticiones electrónicas inglés, que se asemeja a un modelo de consulta popular instado a partir de la petición ciudadana, existe también en el contexto canadiense.

94. En **Canadá**, una petición electrónica (**e-petition**), se utiliza para llamar la atención sobre un tema de interés o preocupación pública y para solicitar que la Cámara de los Comunes, el Gobierno de Canadá, un Ministro de la Corona o un miembro del Parlamento tomen o se abstengan de alguna acción. Las peticiones electrónicas deben cumplir con ciertos requisitos establecidos por las reglas y prácticas de la Cámara. El Secretario de Peticiones, un empleado no partidista de la Cámara de los Comunes, tiene la autoridad para certificar que se han cumplido estos requisitos.<sup>87</sup> Para que una petición se publique en el sitio "**web**" de peticiones de la Cámara de los Comunes y finalmente se presente a la Cámara, debe estar autorizada para su publicación en línea por un miembro.

95. Un esquema similar existe en **Australia**. Por ejemplo, el Parlamento del Estado de Queensland, opera también desde el año **2003** un sitio de peticiones electrónicas, considerándose a la petición como una de las formas tradicionales mediante las cuales los ciudadanos pueden hacer solicitudes directamente al parlamento.<sup>88</sup> De igual forma, **Nueva Zelanda** opera un esquema afín;<sup>89</sup> sin

<sup>86</sup> <https://petition.parliament.uk/>

<sup>87</sup> <https://petitions.ourcommons.ca/en/Home/AboutContent?guide=PIElectronicGuide>

<sup>88</sup> <https://www.parliament.qld.gov.au/Work-of-the-Assembly/Petitions/Forms-and-Guidelines>

<sup>89</sup> <https://www.parliament.nz/en/pb/petitions/>



perjuicio de que también se administra por el parlamento un sistema tradicional de peticiones, con la reserva de que si el peticionario tiene otras opciones legales para que su solicitud sea atendida, como la presentación de una demanda ante una Corte o la denuncia ante un organismo protector de derechos humanos (ombudsman), la petición no sería atendida, lo que también aplica si existe un proceso judicial en curso.<sup>90</sup>

96. La Constitución del Reino de **Noruega**,<sup>91</sup> no hace referencia expresa al derecho de petición, pero sí reconoce en su **artículo 100** la libertad de toda persona para expresar con franqueza su opinión sobre la administración del Estado y sobre cualquier otro asunto, además de que se dispone que las autoridades del Estado crearán condiciones que faciliten el discurso público abierto e ilustrado, lo que genera el espacio para la comunicación entre los ciudadanos y sus autoridades.

97. La Constitución **Suiza**, reconoce el derecho de petición desde **1848**, aunque no se vincula a las autoridades a responder, pero sí a acusar recibo de las peticiones:

### **"Artículo 33. Derecho de petición**

"1. Toda persona tiene derecho, sin prejuicios, a presentar peticiones a las autoridades.

"2. Las autoridades deben acusar recibo de tales peticiones."

98. Aun así, las peticiones son normalmente respondidas; y, el derecho de petición en el contexto suizo se considera fundamental para dar legitimidad al marco democrático y para el propio proceso de la democracia, en tanto que dicho derecho permite que todas las personas tengan una forma de representación.<sup>92</sup> Luego, el derecho de petición tiene similar relevancia a los derechos

<sup>90</sup> <https://www.parliament.nz/en/get-involved/have-your-say/guide-for-petitions>

<sup>91</sup> <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/1814-05-17>

<sup>92</sup> <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/petitions-seemingly-toothless-yet-fundamental/46592538>



de iniciativa popular y de referéndum; y, puede ejercerse por cualquier persona sin importar su edad, género o nacionalidad.<sup>93</sup>

99. La Constitución de los **Países Bajos**, también reconoce el derecho de petición en su **artículo 5** garantizando el acceso universal a esta prerrogativa:

**"Artículo 5.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones por escrito a las autoridades competentes."

100. Si bien dichas peticiones en el ámbito administrativo no imponen mayor condición, en el caso de aquellas de carácter legislativo, requieren el apoyo de cuarenta mil electores para ser consideradas por el parlamento.<sup>94</sup> Sin embargo, tratándose de peticiones que involucran quejas sobre acciones del gobierno nacional éstas pueden recibirse directamente en el Senado o la Cámara de Representantes del parlamento holandés.

101. El derecho de petición, en el caso de **China**, representa un instrumento tradicional para buscar justicia desde niveles de gobierno superiores, para lo cual, existe el sistema "**xinfang**", que literalmente significa "**cartas**" y "**visitas**".

102. Dicho instrumento, es considerado más bien una herramienta de gobernanza, en tanto que representa el principal mecanismo para la resolución de disputas en el país. China reconoce el derecho de petición desde los tiempos más remotos; y, al costado de columnas aladas de piedra denominadas "huabiao" o "**bangmu**" solían colocarse cajas para que los habitantes pudieran criticar al gobierno.<sup>95,96</sup> Esta tradición, llevó a que la Oficina Estatal de Cartas y Llamadas de China, iniciara un servicio de peticiones en línea a través de su sitio *web* oficial.

<sup>93</sup> <https://www.ch.ch/en/political-system/political-rights/petitions/#who-can-start-and-sign-a-petition>

<sup>94</sup> <https://www.houseofrepresentatives.nl/node/443>

<sup>95</sup> Estas columnas, colocadas también en caminos, recordaban que el emperador no debía permitirse la vida lujosa del palacio y tenía que salir con frecuencia para mantenerse al tanto del sentimiento público, pero a la vez, regresar pronto para atender los asuntos de gobierno.

<sup>96</sup> El sistema de peticiones en China. 22 de Abril de 2014. Vincenzo R. Palmisano. <https://www.diritticomparati.it/the-petitioning-system-in-china/>



103. Por último, en el caso de **Egipto**, nación en la que también existe una larga tradición de observancia del derecho de petición,<sup>97</sup> se lanzó en **2020** un nuevo sistema que permite el envío en línea de peticiones a la oficina de procuración de justicia relacionadas con denuncias ciudadanas. Dicho sistema uniforme, es similar al ya instaurado por diversas oficinas de procuración de justicia en los Estados Unidos de América.

104. En el caso de las denominadas redes sociales, como lo es el caso de **"Twitter"**, cuyo lanzamiento ocurrió en el año **2006**, existe una tendencia gubernamental creciente para utilizar dicha plataforma como medio de difundir de mejor forma información al público, pero también para aprender o captar opiniones sobre cuestiones de política pública;<sup>98</sup> sin embargo, no existe reconocimiento formal expreso que respalde el ejercicio del derecho de petición a partir de dicha plataforma. Aun así, se trata de una red social cuya operación ha sido discutida en asuntos judiciales, generalmente como evidencia para respaldar casos contra personas que abusan de la red para fines de difamación, discurso de odio o formulación de amenazas;<sup>99</sup> pero también para cuestionar a la empresa o sus usuarios por actos de censura a partir del bloqueo de cuentas o de seguidores, e incluso a gobiernos por el bloqueo de la red.

105. En el contexto nacional,<sup>100</sup> puede citarse, por ejemplo, el **Amparo en Revisión 1005/2018**, en el que se concedió el amparo, para el efecto de que, al quejoso se le permitiera el acceso a una cuenta de **"Twitter"** de la que había sido bloqueado y cuyo titular era una persona que ejercía un cargo público.<sup>101</sup>

<sup>97</sup> Que puede rastrearse a la construcción de las pirámides, ya que los trabajadores de la construcción podían presentar quejas en contra de las condiciones laborales. <https://www.swissinfo.ch/eng/politics/petitions-seemingly-toothless-yet-fundamental/46592538>

<sup>98</sup> *Tweeting Government. A case of Australian government use of Twitter. Conference: IEEE Ninth International Conference on Dependable, Autonomic and Secure Computing, DASC 2011, 12-14 December 2011, Sydney, Australia.* Sultana Lubna Alam. Richard Lucas.

<sup>99</sup> *TWITTER IN COURT.* Herrman & Herrman, P.L.L.C. 30 de Julio de 2018.

<sup>100</sup> Tan sólo en el Buscador de Sentencias del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal, existen **2,307 asuntos** localizados a partir de la voz **"Twitter"**.

<sup>101</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sesión del veinte de marzo de dos mil diecinueve. Unanimidad de cuatro votos de los señores ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora I. (ponente), José Fernando Franco González Salas y Presidente Javier Layne Potisek.





106. De igual forma, al fallar la **Contradicción de Tesis 13/2021**,<sup>102</sup> esta Primera Sala determinó que, en materia de acciones colectivas en sentido estricto e individual homogénea, la notificación a los integrantes sobre el inicio de su ejercicio puede efectuarse por medios alternos a la publicación de edictos, destacando de dicho fallo, las siguientes consideraciones:

"La evolución de las tecnologías de la información y la comunicación, como *Internet* y los sistemas de difusión electrónica de la información en tecnología móvil, **han cambiado sustancialmente las prácticas de la comunicación** en todo el mundo. Pocas apariciones de nuevas tecnologías de la información, han tenido un efecto tan intenso como *Internet*.

"A diferencia de cualquier otro medio de comunicación, entre éstos la radio, la televisión y la imprenta, todos ellos basados en una transmisión unidireccional de información, ***Internet* representa un gran avance como medio interactivo.**

"Estas plataformas son especialmente útiles en países donde no hay medios de comunicación independientes, pues **permiten a los usuarios intercambiar opiniones críticas y encontrar información objetiva.** Además, los medios de comunicación tradicionales también pueden aprovechar *Internet* para ampliar enormemente su público a un costo nominal. En un plano más general, al permitir el **intercambio instantáneo de información e ideas** a bajo costo facilita el acceso a conocimientos que antes no se podían obtener, lo cual contribuye al progreso de la sociedad en su conjunto.

<sup>102</sup> Registro digital: 2024825. "ACCIONES COLECTIVAS EN SENTIDO ESTRICTO E INDIVIDUAL HOMOGÉNEA. LA NOTIFICACIÓN A LOS INTEGRANTES DE LA COLECTIVIDAD SOBRE EL INICIO DE SU EJERCICIO, PUEDE EFECTUARSE POR MEDIOS ALTERNOS A LA PUBLICACIÓN DE EDICTOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 591 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.". [J]; Undécima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo V, Junio de 2022, página 4582. 1a./J. 26/2022 (11a.). Contradicción de tesis 13/2021. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en Culiacán, Sinaloa. 25 de agosto de 2021. Unanimidad de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, y Ana Margarita Ríos Farjat, y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Juan Luis González Alcántara Carrancá. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Jorge Arriaga Chan Temblador.



"A ello se debe que el marco del derecho internacional de los derechos humanos siga siendo hoy pertinente y aplicable a las nuevas tecnologías de la comunicación como *Internet*; siendo que sus beneficios y posibilidades se fundan en sus características singulares, como su velocidad, alcance mundial y relativo anonimato. A pesar de la posibilidad de su utilización indebida o para fomentar actividades ilícitas, el *Internet* puede servir como **herramienta positiva para aumentar la transparencia, obtener acceso a las diversas fuentes de información y facilitar la participación activa de los ciudadanos.**

"El avance y desarrollo de la infraestructura y servicios de las tecnologías de la información y la comunicación son **herramientas transversales para el fortalecimiento de la impartición de justicia y la protección de los derechos humanos**, lo cual ha sido reconocido en el artículo 6o., tercer párrafo y apartado B, fracción I, de la Constitución, en donde el Estado mexicano se obliga a garantizar el derecho de acceso universal, equitativo, asequible y oportuno a las tecnologías de la información y comunicación.

"De ahí que, en tanto la sociedad crece en su formación intelectual y comunicativa, el derecho debe ser un factor de constantes avances para convivir en armonía con la evolución tecnológica, por lo que **si bien los mecanismos de notificación tradicionales no han quedado del todo obsoletos (edictos)**, lo cierto es que, tratándose de acciones colectivas donde el objetivo principal es que la colectividad pueda demandar la reparación del daño causado ya sea mediante la realización de una o diversas conductas, así como la indemnización de los daños en forma individual; **deben adoptarse nuevas herramientas que conlleven integrar dicha finalidad en el contexto jurídico y social en el que se enmarcan.**

"Consecuentemente, el uso de los medios electrónicos **puede tener un impacto significativo en la eficacia dotada por el legislador democrático a proceso de acciones colectivas, lo que sin duda facilitaría que los interesados se enteraran y, en su caso, se adhieran al procedimiento.** Lo anterior en virtud de que actualmente es mucho más sencillo acceder a un dispositivo electrónico para conocer los pormenores y detalles de las empresas demandadas, esto es, su marca, su razón social, giro, así como los productos y servicios que la negociación ofrece."



107. Luego, si bien no existe reconocido expresamente en la Carta Magna, el ejercicio del derecho de petición a partir del uso de las tecnologías de la información, lo cierto es que existen precedentes en los que se ha reconocido el **valor de las plataformas de internet como medios de interacción que permiten facilitar la participación activa de los ciudadanos**; lo que es relevante si se recuerda que el contexto en que se aprobó el **artículo 8o. constitucional** en el marco de las discusiones del constituyente originario de **1917**, implicó que no sólo las peticiones formuladas por escrito, en sentido estricto, serían motivo de respuesta, sino también cualquier otra petición, ya que se dio mayor fuerza al segundo párrafo de dicho precepto que hace referencia "**a toda petición**", sobre la condición escrita referida en el párrafo primero.

108. De hecho, en materia de transparencia y acceso a la información pública, los **artículos 122** de la Ley General aplicable y **123** de la Ley Federal relativa, facilitan que las peticiones de información puedan formularse a partir de distintos medios, como el **correo electrónico** o por **cualquier otro medio aprobado** por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales:

### **LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

"**Artículo 122.** Cualquier persona por sí misma o a través de su representante, podrá presentar solicitud de acceso a información ante la Unidad de Transparencia, a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía **correo electrónico**, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o **cualquier medio aprobado por el Sistema Nacional.**"

### **LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

"**Artículo 123.** Cualquier persona por sí misma o a través de su representante, podrá presentar una solicitud de acceso a información ante la Unidad de Transparencia, a través de la Plataforma Nacional, en la oficina u oficinas designadas para ello, vía **correo electrónico**, correo postal, mensajería, telégrafo, verbalmente o **cualquier medio** aprobado por el Sistema Nacional."



109. Sin embargo, en el contexto propiamente administrativo, el **artículo 42** de la **Ley Federal de Procedimiento Administrativo**, limita la presentación de escritos a su entrega física:

**"Artículo 42.** Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal **deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax**, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

"Cuando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste aperciba al particular en el sentido de que su recurso se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

"Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior."

110. Aun así, existen diversos ordenamientos que permiten la realización de notificaciones a partir del correo electrónico, como lo son, entre otros, los **artículos 400** de la **Ley del Mercado de Valores**; **111** de la **Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro**; **17, 31, 69, 94, 194, 214, 274, 275, 316 y 330** de la **Ley Federal de Protección a la Propiedad Industrial**; **1o. A, 14, 19, 58 B, 58 N y 65** de la **Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo**; **18** del **Código Fiscal de la Federación**; **83** del **Código Nacional de Procedimientos Penales**; **18-H Ter** de la **Ley del Impuesto al Valor Agregado**; **40** de la **Ley de Asociaciones Público Privadas**; **460** de la **Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas**; **134** de la **Ley de Uniones de Crédito** y **166** de la **Ley para Regular las Agrupaciones Financieras**.



111. De igual forma, existen normas generales que permiten la presentación de ciertas solicitudes a partir del correo electrónico, como lo son los artículos **441**<sup>103</sup> del **Código Nacional de Procedimientos Penales**; **31** de la **Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas**; **49** de la **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**; **116** de la **Ley Federal de Competencia Económica**; y, **76, fracción VII**, de la **Ley del Impuesto sobre la Renta**.

112. También, se ha reconocido el valor de los portales electrónicos (*internet*) en algunos procedimientos, como lo es el caso del **artículo 7** de la **Ley Reglamentaria del artículo 6o., párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho de réplica**; o del **artículo 19** del **Código de Ética de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, que permite la presentación de quejas a partir de su sitio de *internet*. Lo anterior, sin perjuicio de las distintas plataformas de *internet* reguladas que permiten el desahogo de ciertos procedimientos legales o juicios en línea.

113. Como se observa, es creciente el uso del *Internet* como medio de interacción entre la ciudadanía y sus autoridades; y, si bien, predominan esquemas por los que la respectiva respuesta puede notificarse por correo electrónico, sobre aquellos en que la petición puede realizarse en esa vía, lo cierto es que la legislación avanza en el sentido de ampliar las facilidades de comunicación a partir de las herramientas tecnológicas disponibles.

114. El propio correo electrónico inventado en **1971** no fue inicialmente aceptado como medio de comunicación oficial en la legislación y fue necesario esperar varios años a que creciera su aceptación en distintos ordenamientos; pero es posible observar que **cuando menos la legislación en materia de acceso a la información ya contempla la posibilidad de que otros medios tecnológicos distintos al correo electrónico, puedan ser utilizados para la formulación de solicitudes**, aunque ello se condiciona a que el respectivo

<sup>103</sup> "Artículo 441. Solicitudes

"Toda solicitud de asistencia deberá formularse por escrito y en tratándose de casos urgentes la misma podrá **ser enviada a la Autoridad Central por fax, correo electrónico o mediante cualquier otro medio de comunicación permitido**, bajo el compromiso de remitir el documento original a la brevedad posible. Tratándose de solicitudes provenientes de autoridades extranjeras, la misma deberá estar acompañada de su respectiva traducción al idioma español."



mecanismo sea aprobado por el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

115. Esto último es relevante, no sólo porque, cuando menos, una de las peticiones formuladas por el quejoso tiene incidencia en el ejercicio de su **derecho a la información** (datos de presupuesto ejercido para la construcción de una obra); sino también, porque de los elementos introducidos en este apartado, es posible corroborar que entre el derecho de petición protegido por el **artículo 8o.** de la **Carta Magna** y el derecho a la información garantizado por el **artículo 6o.** de la propia Constitución, existe una importante vinculación o sinergia, que garantiza a los gobernados expresarse sobre asuntos de su interés y obtener respuesta a sus respectivas peticiones, en un tiempo breve y por escrito, lo que también presenta relación con el derecho de acceso a la justicia (**artículo 17 constitucional**); con los derechos de participación política (**artículo 35 constitucional**); e, incluso con los derechos de reunión y libre manifestación de ideas protegidos por los **artículos 9o. y 7o.** de la **Constitución Federal**.

116. Dichas prerrogativas, comparten antecedentes que permitieron su consolidación y especialización en el tiempo; pero todas ellas, parten de la premisa de que **el Estado debe mantener interacción con su población para atender sus peticiones**, sea que éstas tengan la forma de solicitudes, denuncias, quejas, iniciativas o demandas, en el marco de una sociedad plural y democrática, en la que el voto no es el único instrumento de representación ciudadana; y, en la que estos derechos **no sólo sirven para la legitimación de las instituciones democráticas**, sino sobre todo, para el **aseguramiento de una convivencia pacífica en la que los distintos reclamos tienen un cause institucional que busca atenderlos**.

## APARTADO # 2 DOCTRINA

117. **IX.2. DOCTRINA QUE HA CONSTRUIDO ESTE ALTO TRIBUNAL CON RELACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN Y SU EVOLUCIÓN ACORDE A LOS AVANCES TECNOLÓGICOS.**

118. En la jurisprudencia histórica, el derecho de petición se exploró en la **primera época** a partir de la idea de que dicha prerrogativa, consiste en que **no**



**se omita el acuerdo relativo a la petición que alguno haga, así como en que se haga saber al interesado;** mas no en que dicho acuerdo deba ser en tal o cual sentido.<sup>104</sup>

119. En la **segunda época**, quedó claro que el derecho de petición debe ser respetado no sólo por las autoridades administrativas, sino por toda autoridad incluyendo a las legislativas, al haberse concedido el amparo respecto de la omisión de respuesta por parte de una diputación.<sup>105</sup> En la **tercera época**, se continuó explorando el derecho a partir de su incidencia y debido respeto en los procesos jurisdiccionales.<sup>106</sup>

120. La **cuarta época**, fue importante para precisar cuál debía ser el efecto de un amparo concedido por violación del artículo 8o. constitucional; estableciéndose que éste, no podía ser otro que el de que se proveyera por la autoridad responsable la solicitud presentada por el quejoso.<sup>107</sup>

121. A partir de la vigencia de la Carta Magna de 1917, la **quinta época** reiteró que resolver contra las pretensiones del peticionario, no implica vulnerar el artículo 8o. constitucional.<sup>108</sup> En ese periodo, también se precisó que **si a una**

<sup>104</sup> Registro digital: 16600. Marzo-Noviembre, 1873. AMPARO. Promovido ante el Juzgado 2o. de Distrito de México por D. Santiago Lartigue, contra una resolución del Ministerio de Relaciones, por violación de garantías. Suprema Corte de Justicia, Primera Época, *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo IV, página 242.

<sup>105</sup> Registro digital: 12504. 14 de Noviembre de 1881. Ignacio E. Betancourt y socios pidieron amparo al Juez de Distrito de Michoacán, contra la Diputación de Minería respectiva. Suprema Corte de Justicia, Segunda Época, *Semanario Judicial de la Federación*. Tomo III, página 768.

<sup>106</sup> Registro digital: 10357. 19 de Abril de 1893. Eduardo Cuevas contra el Juez 1o. de lo Civil de la Ciudad de México, que lo condenó a entregar a tercera persona unas cargas de maíz, o el precio de ellas, más las costas del juicio respectivo. ¿Procede el amparo contra una autoridad judicial que sin proveer previamente y de un modo favorable o adverso a la petición que un litigante haya formulado, declara a éste rebelde en el juicio respectivo? Suprema Corte de Justicia, Tercera Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VII, página 592.

<sup>107</sup> Registro digital: 953. 27 de Noviembre de 1900. Antonio López y socios contra actos del Prefecto Político de Abasolo, adjudicando a treinta individuos del pueblo de San Juan Iqualapa los terrenos de común repartimiento. El efecto del amparo por violación del art. 8 constitucional en el caso que se examina, no puede ser otro que el de que se provea por la autoridad responsable la solicitud presentada por los quejosos. Suprema Corte de Justicia, Cuarta Época, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo VI, página 782.

<sup>108</sup> Registro digital: 291105. "DERECHO DE PETICIÓN.". [TA]; Quinta Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, página 302.



**petición le faltare un requisito legal, ello no era motivo para que la autoridad se negare a recibirla, ni menos a acordarla**, ya que, para no violar el derecho de petición, debía recibirse y acordarse el escrito, aunque fuese para negar lo que se pidiera, o aplazando el acuerdo para cuando se cumpliera con los requisitos exigidos por la ley.<sup>109</sup>

122. De igual forma, con respecto al contenido y formalidades de la petición, se precisó por la Primera Sala que **ningún precepto legal impone al peticionario la obligación de citar la ley en que se apoya**, ya que, para la procedencia de una promoción, bastaba que fuere clara y que se citaren los hechos concretos.<sup>110</sup>

123. También se aclaró que **el derecho de petición no puede ser limitado por motivo alguno**, sin contrariar el artículo 8o. constitucional, ya que, en todo caso, era posible negar lo pedido de existir fundamento para ello.<sup>111</sup>

124. Por otro lado, se acotó en el tiempo (**cuatro meses**) el plazo máximo de respuesta a una petición.<sup>112</sup> De igual forma, se determinó que **la aseveración de una autoridad, de tener exceso de trabajo, no podía tomarse en cuenta como disculpa para no contestar un ocurso**, si no se justificara ello con la rendición de las pruebas adecuadas.<sup>113</sup> A la vez, se aclaró que para respetar la garantía del artículo 8o. constitucional, **no es indispensable que el acuerdo razone cada uno de los fundamentos de la petición**, sino que basta con que resuelva respecto al punto solicitado, aunque la falta de fundamento y motivo del acuerdo sea violatoria del artículo 16 constitucional.<sup>114</sup> También, se precisó que **si la responsable**

<sup>109</sup> Registro digital: 284236. "DERECHO DE PETICIÓN.". [TA]; Quinta Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XV, página 102.

<sup>110</sup> Registro digital: 314339. "DERECHO DE PETICIÓN.". [TA]; Quinta Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXXI, página 1921.

<sup>111</sup> Registro digital: 333685. "PETICIÓN, DERECHO DE.". [TA]; Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo L, página 1494.

<sup>112</sup> Registro digital: 333809. "PETICIÓN, DERECHO DE.". [TA]; Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo L, página 1173.

<sup>113</sup> Registro digital: 332304. "PETICIÓN, DERECHO DE.". [TA]; Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LIV, página 1605.

<sup>114</sup> Registro digital: 331157. "DERECHO DE PETICIÓN, VIOLACIONES AL.". [TA]; Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LVII, página 1165.





admitía haber recibido la petición, y que la misma no había sido acordada ni contestada, por no haber satisfecho el solicitante algunos requisitos, debía concluirse que se violó el artículo 8o. constitucional, por no haber acordado la petición, así fuera para hacer saber al peticionario que, entre tanto no satisficiera tales requisitos, no podía accederse a lo que pedía, y por no haber tampoco hecho saber este acuerdo.<sup>115</sup>

125. La **sexta época**, fue importante para determinar que **la incompetencia de una autoridad, no la eximía de la obligación de contestar la instancia**, aún si fuere para dar a conocer su incapacidad legal para proveer en la esfera de la petición.<sup>116</sup> Similar criterio se emitió respecto de peticiones complejas, mismas que aun debían responderse para indicar que la instancia habría de someterse a un cuidadoso estudio.<sup>117</sup> También se reiteró que en los casos en que la autoridad confesare no haber dado respuesta a una petición por no haber satisfecho los requisitos reglamentarios del caso, ello hacía indudable una violación al artículo 8o. constitucional.<sup>118</sup>

126. Durante la **séptima época**, se vinculó el derecho de petición con la importancia de **responder todos los agravios** planteados en un medio de impugnación;<sup>119</sup> así como de proveer todo acuerdo por el que se ofrecieran pruebas.<sup>120</sup>

127. Por lo que hace a la **octava época**, se reiteró que el derecho de petición no implica que las autoridades resuelvan en un determinado sentido; y que dicha

<sup>115</sup> Registro digital: 316310. "DERECHO DE PETICIÓN. (ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL)". [TA]; Quinta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXVIII, página 160.

<sup>116</sup> Registro digital: 265693. "PETICIÓN, DERECHO DE. INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD.". [TA]; Sexta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen CV, Tercera Parte, página 55.

<sup>117</sup> Registro digital: 265694. "PETICIÓN, DERECHO DE. LA COMPLEJIDAD DE UNA PETICIÓN NO RELEVA DE LA OBLIGACIÓN DE CONTESTARLA.". [TA]; Sexta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen CV, Tercera Parte, página 55.

<sup>118</sup> Registro digital: 268575. "PETICIÓN, DERECHO DE.". [TA]; Sexta Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XIII, Tercera Parte, página 64.

<sup>119</sup> Registro digital: 235178. "AGRAVIOS, ESTUDIO Y SUPLENCIA DE LA QUEJA DE LOS.". [TA]; Séptima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 91-96, Segunda Parte, página 96.

<sup>120</sup> Registro digital: 242048. "PRUEBAS, RECEPCIÓN DE LAS, EN MATERIA MERCANTIL DENTRO DEL PERIODO DE DILACIÓN PROBATORIA. DERECHO DE PETICIÓN.". [TA]; Séptima Época, Tercera Sala; *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 42, Cuarta Parte, página 113.



garantía sólo obliga a **contestar oportunamente, en breve término, y por escrito, las promociones que se presenten.**<sup>121</sup>

128. A la vez, se precisaron los efectos de las sentencias de amparo concedidas respecto de actos por falta de fundamentación y motivación, señalándose que, en estas hipótesis era preciso que **el acto sin fundamentación y motivación se sustituya por otro sin esas deficiencias** pues, de lo contrario, se dejarían sin resolver las referidas peticiones, instancias, recursos o juicios.<sup>122</sup>

129. Durante la **novena época**, se contempló la posibilidad de que existan "terceros perjudicados" cuando se reclamen violaciones al derecho de petición, si el acto reclamado deriva de un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio.<sup>123</sup> Por otro lado, la Segunda Sala estableció como condicionamiento del ejercicio del derecho de petición, el que el peticionario, señale domicilio para el efecto de conocer la resolución respectiva por parte de la autoridad.<sup>124</sup>

130. En el último criterio señalado, se aclaró que:

"... **cuando se omite señalar dicho domicilio** podrá alegarse que el órgano del Estado no dictó el acuerdo correspondiente, mas no que incumplió con la obligación de comunicarle su resolución en breve término, pues si bien **la falta**

<sup>121</sup> Registro digital: 206849. "PETICIÓN. EL DERECHO RELATIVO NO IMPLICA QUE LAS AUTORIDADES LA RESUELVAN EN UN DETERMINADO SENTIDO.". [TA]; Octava Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo IX, Abril de 1992, página 81. 3a. XXXIV/92.

<sup>122</sup> Registro digital: 206814. "SENTENCIA QUE OTORGA EL AMPARO POR FALTA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. EFECTOS DE LA MISMA CUANDO EL ACTO RECLAMADO CONSISTE EN UNA RESOLUCIÓN RECAIDA A UNA SOLICITUD, INSTANCIA, RECURSO O JUICIO.". [TA]; Octava Época, Tercera Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo X, Agosto de 1992, página 154. 3a. LIII/92.

<sup>123</sup> Registro digital: 162965. "TERCERO PERJUDICADO. CUANDO SE RECLAMEN VIOLACIONES AL DERECHO DE PETICIÓN O A LOS PRINCIPIOS DE PLENITUD Y EXPEDITEZ EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, EXISTE SI EL ACTO RECLAMADO DERIVA DE UN JUICIO O PROCEDIMIENTO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO.". [J]; Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, Enero de 2011, página 448. 1a./J. 90/2010.

<sup>124</sup> Registro digital: 181149. "DERECHO DE PETICIÓN. PARA EXIGIR A LA AUTORIDAD QUE DÉ A CONOCER SU RESOLUCIÓN AL PETICIONARIO EN BREVE TÉRMINO, ES NECESARIO QUE ÉSTE SEÑALE DOMICILIO PARA TAL EFECTO.". [J]; Novena Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, Julio de 2004, página 248. 2a./J. 98/2004.



**de señalamiento de domicilio no implica que la autoridad pueda abstenerse de emitir el acuerdo correspondiente**, estando obligada a comprobar lo contrario ante las instancias que se lo requieran, así como la imposibilidad de notificar su resolución al promovente, **tampoco significa que deba investigar el lugar donde pueda notificar la resolución**, ya que el derecho del particular de que la autoridad le haga conocer en breve término el acuerdo que recaiga a su petición, **lleva implícita su obligación de señalar un domicilio** donde esa notificación pueda realizarse."

131. Durante la época en cuestión, el Tribunal Pleno también precisó que la existencia del derecho aludido **requiere que la petición se eleve al funcionario o servidor público en su calidad de autoridad**, es decir en una relación jurídica entre gobernante y gobernado, y no en una relación de coordinación regulada por el derecho privado en que el ente público actúe como particular.<sup>125</sup>

132. En la **décima época**, la Segunda Sala precisó que si bien **las solicitudes de acceso a la información pública que presenten los particulares no imponen como requisito la demostración del interés o finalidad** por la que se solicitan los datos respectivos a la autoridad, ello no exime de que dicha petición deba cumplir con los requisitos previstos en el artículo 8o. de la Ley Fundamental, por lo que **deberán formularse por escrito, de manera pacífica y respetuosa**.<sup>126</sup> Por otro lado, el Tribunal Pleno, avaló el artículo 7o. de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al fijar dicha norma constitucional local, un plazo máximo de cuarenta y cinco días hábiles a fin de que las autoridades den respuesta escrita, fundada y

<sup>125</sup> Registro digital: 189914. "PETICIÓN. LA EXISTENCIA DE ESTE DERECHO COMO GARANTÍA INDIVIDUAL PARA SU SALVAGUARDA A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO REQUIERE QUE SE FORMULE AL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO EN SU CALIDAD DE AUTORIDAD.". [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, Abril de 2001, página 126. P./J. 42/2001.

<sup>126</sup> Registro digital: 2019291. "ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LA CONSULTA RELATIVA QUE AL EFECTO PRESENTEN LOS SOLICITANTES, DEBE CUMPLIR CON LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA EJERCER EL DERECHO DE PETICIÓN.". [TA]; Décima Época, Segunda Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, Febrero de 2019, página 1089. 2a. XII/2019 (10a.).



motivada a toda persona que ejerza ante ellas el derecho de petición.<sup>127</sup> Para ello, se estimó que:

**"... la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en ninguno de sus dispositivos jurídicos reserva al orden jurídico constitucional, o al parcial federal, ni a algún otro, la posibilidad de regular sobre el particular,** de modo que, en principio, las entidades federativas pueden emitir una ley al respecto (sin invadir la esfera de algún otro orden jurídico parcial), además de que con ello no se estableció ninguna restricción ni suspensión del derecho de petición, sino que se generó –en principio y considerado en abstracto– un beneficio y no un perjuicio para las personas, al acotar el margen temporal de actuación de las autoridades de ese Estado, de sus Municipios y de sus organismos autónomos (hasta antes indefinido legislativamente) a un plazo máximo para que den respuesta escrita, fundada y motivada a las peticiones que se les formulen, sin que esa previsión de orden constitucional local llegue al grado de definir el concepto de ‘breve término’ a que se refiere el artículo 8o. citado."

133. Dicho fallo, se sostuvo, entre otras consideraciones, en el **principio de progresividad** que debe entenderse en el sentido de que su actuación ha de encaminarse hacia la posibilidad de ir **avanzando, gradual y constantemente hacia la más completa realización de los derechos humanos**, en función de los recursos materiales del propio Estado.

134. Por otro lado, esta Primera Sala aclaró que **la omisión de dar respuesta a una solicitud dentro de un procedimiento jurisdiccional o administrativo seguido en forma de juicio no puede reclamarse de manera autónoma:**<sup>128</sup>

<sup>127</sup> Registro digital: 2019191. "PETICIÓN. LA EMISIÓN DEL ARTÍCULO 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, QUE FIJA EL PLAZO MÁXIMO DE 45 DÍAS HÁBILES PARA QUE LAS AUTORIDADES DE ESE ESTADO, SUS MUNICIPIOS Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS DEN RESPUESTA ESCRITA, FUNDADA Y MOTIVADA A LAS INSTANCIAS QUE LES SEAN ELEVADAS EN EJERCICIO DE AQUEL DERECHO HUMANO, SE SUSTENTA EN FACULTADES DE NATURALEZA COINCIDENTE.". [J]; Décima Época, Pleno; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, Febrero de 2019, página 9. P./J. 5/2019 (10a.).

<sup>128</sup> Registro digital: 2008884. "DERECHO DE PETICIÓN. LA OMISIÓN DE DAR RESPUESTA A UNA SOLICITUD DENTRO DE UN PROCEDIMIENTO JURISDICCIONAL O ADMINISTRATIVO SEGUIDO EN FORMA DE JUICIO NO PUEDE RECLAMARSE DE MANERA AUTÓNOMA.". [J]; Décima Época,



"El artículo 8o. constitucional impone a la autoridad la obligación de dar respuesta, en breve término, a la solicitud formulada por un particular; por su parte los artículos 14 y 17 constitucionales regulan el debido proceso, así como el derecho de acción, a través de los cuales se busca obtener una decisión en la que se resuelvan de forma completa las pretensiones deducidas, mediante el cumplimiento de las formalidades esenciales del procedimiento. En razón de ello, los procedimientos ventilados ante organismos jurisdiccionales o aquellos seguidos ante autoridades que realicen funciones materialmente jurisdiccionales, se rigen bajo las garantías previstas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, **resulta jurídicamente inadmisibile que se pueda reclamar de manera autónoma la omisión de dar respuesta a una petición en términos del artículo 8o. constitucional, cuando el particular eleva una solicitud a un funcionario público dentro de un juicio o dentro de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio**, puesto que las reglas que rigen estos procedimientos son tanto las previstas en los artículos 14 y 17 constitucionales, así como las que desarrollan dichos derechos en la legislación secundaria. No obstante ello, la autoridad está obligada a analizar, conforme a los principios de indivisibilidad e interdependencia previstos en el artículo 1o. constitucional, los derechos como una unidad, no de forma aislada, sino como una totalidad indisociable y exenta de jerarquía. **Así, al concebirse de forma armónica, se podrá resolver de mejor manera la omisión que reclama el particular dentro del procedimiento.**"

135. En dicho asunto,<sup>129</sup> se recordó que el artículo 8o. constitucional, establece la obligación de los funcionarios y empleados públicos de respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por **escrito**, de manera

---

Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 17, Tomo I, Abril de 2015, página 480. 1a./J. 7/2015 (10a.).

<sup>129</sup> Contradicción de tesis 130/2014. Suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Sexto Circuito, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Séptimo Circuito. 21 de enero de 2015. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.



**pacífica y respetuosa**; de ahí que, **a toda petición, deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad** a quien se haya dirigido, la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario. En dicho fallo, se refirió también que es vasta la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se ha señalado, que el derecho de petición **implica la obligación correlativa a cargo de la autoridad de dictar el acuerdo correspondiente a la solicitud elevada y de darla a conocer en breve término al peticionario**, siendo que éste **debe señalar domicilio** en que se deba notificar tal solicitud; asimismo, que el referido derecho **está reconocido exclusivamente frente a las autoridades**, esto es, en las relaciones entre gobernantes y gobernados, lo que excluye su operatividad en las relaciones de coordinación reguladas por el derecho privado, en el que el ente público actúa como particular.

136. En otro criterio de la décima época, la Primera Sala precisó que **el estudio conjunto de los agravios en un recurso de apelación no constituye una violación al artículo 8o. constitucional**.<sup>130</sup>

137. Finalmente, en uno de los fallos más recientes del Pleno de este Alto Tribunal, sobre el tema, se destacó la vinculación entre el derecho de libre expresión y otros derechos, como el derecho de petición y el derecho de acceso a la información:

"134. Así por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido durante los últimos años que **la libertad de expresión constituye un derecho preferente, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades**. En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como **premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país**.

<sup>130</sup> Registro digital: 2007670. "AGRAVIOS EN LA APELACIÓN. SU ANÁLISIS CONJUNTO NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN AL DERECHO DE PETICIÓN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE QUINTANA ROO)". [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, Octubre de 2014, página 583. 1a. CCCXXXVIII/2014 (10a.).



"135. En este sentido, la libertad de expresión y su vertiente consistente en el derecho a la información tienen una doble faceta, individual y social, que **exigen no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros de un colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno.**"<sup>131</sup>

138. Por su parte, esta Primera Sala, también recientemente, destacó la relevancia del derecho de acceso a la jurisdicción, como una vertiente o especie del derecho de petición, aspecto que conforma la primera etapa del derecho a la tutela judicial.<sup>132</sup>

"148. Así, el derecho a la tutela judicial se ha configurado esencialmente en tres etapas: i) una previa al juicio, a la que corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que tiene su base en el derecho de acción como una especie del **derecho de petición en sede jurisdiccional**; ii) una judicial, del inicio del procedimiento hasta la última actuación del juicio, a la que corresponden las garantías del debido proceso; y, iii) una posterior al juicio, que se identifica con la efectividad de las sentencias (su ejecución)."<sup>133</sup>

<sup>131</sup> **Acción de Inconstitucionalidad 59/2021 y su Acumulada 66/2021**, correspondiente al primero de marzo de dos mil veintidós. Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones relativas al derecho de acceso a la información, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf exclusivamente por violación a la taxatividad, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek exclusivamente por violación a la taxatividad, Pérez Dayán exclusivamente por violación a la taxatividad y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 331, fracciones I, II y IV, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 848, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>132</sup> **Amparo Directo en Revisión 197/2022**. Sesión de la Primera Sala correspondiente al día seis de julio de dos mil veintidós. Unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (Ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>133</sup> **Acción de Inconstitucionalidad 59/2021 y su Acumulada 66/2021**, correspondiente al primero de marzo de dos mil veintidós. Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los



139. Todo lo expuesto,<sup>134</sup> permite concluir que, si bien el derecho de petición fue ampliamente explorado durante las primeras épocas del *Semanario Judicial de la Federación*, definiéndose ahí sus principales rasgos, lo cierto es que en épocas recientes dicho derecho ha sido también motivo de importantes precedentes, advirtiéndose en todos los casos una doctrina constante dirigida a maximizar dicha prerrogativa, bajo la premisa de que **el derecho de petición no puede ser limitado por motivo alguno**; postura que no se contrapone al criterio reiterado de este Alto Tribunal, en el sentido de que **los derechos humanos no son absolutos**; sin embargo, un acotamiento a sus alcances o aun, una postura regresiva, tendría que estar debidamente justificada.<sup>135</sup>

### APARTADO # 3 RESPUESTA A LOS ARGUMENTOS DE AGRAVIO

#### 140. IX.3. ESTUDIO PARTICULAR DEL CASO A PARTIR DE LOS AGRAVIOS.

141. A partir de los antecedentes, contexto y doctrina previamente expuestos, procede dar ahora respuesta a los agravios formulados por el quejoso en su

señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones relativas al derecho de acceso a la información, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf exclusivamente por violación a la taxatividad, Aguilar Morales, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Ríos Farjat con precisiones, Laynez Potisek exclusivamente por violación a la taxatividad, Pérez Dayán exclusivamente por violación a la taxatividad y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su tema 2, consistente en declarar la invalidez del artículo 331, fracciones I, II y IV, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante el Decreto Número 848, publicado en la gaceta oficial de dicha entidad federativa el once de marzo de dos mil veintiuno. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>134</sup> Además de un análisis exhaustivo del *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>135</sup> Registro digital: 2006591. "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. LA APLICACIÓN DEL PLAZO DE OCHO AÑOS PARA IMPUGNAR EN AMPARO DIRECTO SENTENCIAS CONDENATORIAS QUE IMPONEN PENA DE PRISIÓN, DICTADAS ANTES DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE NO VULNERA AQUÉL, TOMANDO EN CUENTA EL PRINCIPIO DE INTERDEPENDENCIA, ESPECÍFICAMENTE LA QUE SE DA ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS SENTENCIADOS Y DE LAS VÍCTIMAS U OFENDIDOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE)". [J]; Décima Época, Pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, Tomo I, Junio de 2014, página 43. P./J. 42/2014 (10a.).





escrito de revisión, mismos que se consideran esencialmente **FUNDADOS** en términos de las consideraciones siguientes:

142. **IX.3.1. ASPECTOS DESTACADOS DEL CASO CONCRETO.**

143. De inicio, conviene precisar aspectos relevantes del caso específico que se resuelve y que resultan fundamentales para sustentar el sentido del fallo:

144. **A. Existencia y recepción de las peticiones.**

145. El H. Ayuntamiento de Guadalajara, no negó la existencia de las peticiones formuladas por el quejoso, ni menos su recepción y conocimiento; limitándose a señalar que éstas no constituyen peticiones formales que cumplan con los extremos del artículo 8o. constitucional, razón por la que sostiene que los "comentarios" formulados en una red social como "**Twitter**", no pueden poner en marcha un sistema de la administración pública destinado para atender solicitudes de particulares.

146. **Existe confirmación, entonces, de que las peticiones existen, de que fueron recibidas por la autoridad; y, de que, a pesar de ello, no han sido respondidas, bajo la excusa de que no se consideran "peticiones formales".**

147. **B. Naturaleza de las peticiones.**

148. Las tres comunicaciones del quejoso **constituyen verdaderas peticiones**, a partir de las cuales **(1)** se solicita información; **(2)** se formula una denuncia y se pide una inspección; y, **(3)** se solicita una obra pública.

149. Esto es, no se trata de meros comentarios, opiniones o expresiones abstractas o genéricas, sino de **planteamientos concretos** a partir de los cuales, **el particular, espera respuesta concreta de la autoridad** a cada petición formulada.

150. **C. Calidad de las peticiones.**

151. Las tres peticiones **se formularon de manera pacífica y respetuosa**, sin signo alguno de violencia, agresión u ofensa, lo que no fue puesto a debate por la autoridad responsable, ni fue cuestionado en la sentencia recurrida, antes más, en dicho fallo se confirma dicho carácter:



"... como se puede apreciar del contenido del escrito mediante la cual se formuló, se hizo de manera electrónica a través de la plataforma electrónica, denominada 'twitter'; **se realizó de manera pacífica y respetuosa**, pues no se advierten ofensas ...

"... aun y cuando **existe petición de parte de la quejosa, de manera respetuosa, dirigida a la autoridad competente**, ésta no acreditó realizarla a través de la plataforma electrónica habilitada legalmente por la responsable para ello, lo que la releva a esta última, de dar contestación a lo que le fue peticionado por dicho medio electrónico."

152. A la vez, se trata de **peticiones dirigidas a una autoridad determinada**, esto es, al H. Ayuntamiento de Guadalajara, cuyos funcionarios y empleados están obligados a respetar el derecho de petición protegido por el artículo 8o. constitucional.

#### 153. **D. Uso de la red social "Twitter" y titularidad de la cuenta.**

154. Las tres peticiones del quejoso se plantearon a partir de la red social "**Twitter**", siendo dirigidas al usuario **@GuadalajaraGob**, dos de ellas a partir de escrito o mensaje público; y, una de ellas, a partir de un mensaje privado.

155. En el caso, **el H. Ayuntamiento de Guadalajara no rechazó ser titular de dicha cuenta**, por lo que no está a debate que se trata de una cuenta institucional que utiliza dicha autoridad.

156. Esto también fue convalidado en la sentencia recurrida:

"... se advierte que fue **dirigido a la cuenta oficial de la mencionada plataforma que corresponde a la autoridad a la que va dirigida**, Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara ..."

157. De igual forma, no sólo está probado que el **H. Ayuntamiento de Guadalajara**, es titular de la cuenta a la que se dirigieron las tres peticiones; sino que **es un hecho notorio que dicha autoridad, hace uso rutinario de dicha cuenta, no sólo para fines informativos o de difusión, sino precisamente, para atender peticiones diversas de los ciudadanos.**



158. En efecto, no sólo es un **hecho notorio**<sup>136</sup> que la plataforma "**Twitter**", constituye una red social que permite la comunicación entre sus usuarios; de modo que pueden interactuar mediante mensajes, compartir información, imágenes y vídeos, prácticamente de forma inmediata; sino, sobre todo, **es notorio que el H. Ayuntamiento de Guadalajara, da normalmente respuesta pública a los mensajes o "tuits" que recibe**, sin perjuicio de también **tener activada la opción de recibir y responder mensajes directos, intercambiados en un contexto de mayor privacidad y de posibilidad de envío de imágenes de documentos.**

159. En efecto, basta consultar el **portal de Internet oficial del Gobierno del Ayuntamiento de Guadalajara**,<sup>137</sup> para constatar que, en el mismo, existe un vínculo (ícono) a la red social "**Twitter**", entre otras redes sociales utilizadas por dicha autoridad:



<sup>136</sup> Registro digital: 174899. "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.". [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, Junio de 2006, página 963. P./J. 74/2006.

<sup>137</sup> <https://guadalajara.gob.mx/gdlWeb/#/principal>



160. La selección del ícono alusivo a la red social "Twitter", brinda acceso directo a la plataforma en lo correspondiente al usuario "**@GuadalajaraGov**"; cuenta que fue **creada en octubre de 2009 (dos mil nueve)**; y, donde es posible advertir que **se publican distintos avisos e informes a la ciudadanía**; además de que **se tiene interacción con los particulares de distintas formas**, sea mediante la reacción a lo publicado, con una **respuesta**, con el reenvío de lo publicado ("**retweet**"), con la expresión de que gusta lo publicado o con la opción de copiar, marcar, compartir o enviar lo publicado a otros usuarios o redes:



161. Incluso, consultando la información publicada en el usuario en cuestión, es posible corroborar que **en las propias fechas en que se ingresaron las peticiones que dan lugar al presente juicio de amparo, el Ayuntamiento de Guadalajara emitió diversas respuestas a otros usuarios**.<sup>138</sup>

<sup>138</sup> Capturas de pantalla realizadas por el Secretario proyectista entre el primero y el diecisiete de noviembre de dos mil veintidós.

**Muestra de respuestas del Ayuntamiento de Guadalajara a otros usuarios****Gobierno de Guadalajara** @GuadalajaraGob · Feb 11, 2021Replying to [@noahgdl1](#)

Noah, canalizamos esta información con la dependencia correspondiente para que se brinde atención en el punto.



1



1

**Gobierno de Guadalajara** @GuadalajaraGob · Feb 11, 2021Replying to [@PoderAG\\_Zap](#)

Con gusto turnamos este reporte con la dependencia correspondiente para una inspección.



1



2



3

**Gobierno de Guadalajara** @GuadalajaraGob · Feb 11, 2021Replying to [@jurassicbae](#)

Agradecemos la información, turnamos tu reporte con la Policía de Guadalajara para que lleve a cabo las acciones correspondientes.

**Gobierno de Guadalajara** @GuadalajaraGob · Feb 11, 2021Replying to [@aquelricardo](#)

Hola, Ricardo, para poder brindarte una mejor atención, ¿nos podrías enviar un mensaje privado con información detallada de lo que nos comentas?



1

**Gobierno de Guadalajara** @GuadalajaraGob · Feb 11, 2021Replying to [@JavyPAGdl](#) [@ArqEnriqueAG](#) and 9 others

Javy, con gusto canalizamos esta información con la Dirección de Inspección a la Construcción para que programe una visita en el domicilio.



2



1



6



**Gobierno de Guadalajara**  @GuadalajaraGov · Feb 11, 2021 ...  
 Replying to @pcargos  
 Hola, Arturo, para poder brindarte una mejor atención es importante que nos digas entre que cruces de calles se requiere del servicio de recolección de basura.

1   

---

**Gobierno de Guadalajara**  @GuadalajaraGov · Feb 11, 2021 ...  
 Replying to @DanielSpinoz33  
 Hola, Daniel, la dependencia a cargo del mantenimiento de las luminarias que hay en el municipio se llama Alumbrado Público.  
 Sobre tu reporte te comentamos que personal ya tiene programada su atención con el folio GUMX322691.

   1 

---

**Gobierno de Guadalajara**  @GuadalajaraGov · Feb 17, 2021 ...  
 Replying to @reportciudadjal  
 Canalizamos este reporte con la dependencia correspondiente para que programe la visita de un inspector en la zona.

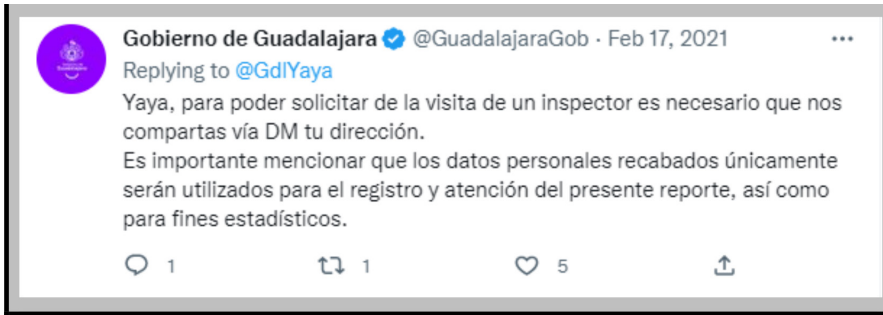
 1   1 

---

**Gobierno de Guadalajara**  @GuadalajaraGov · Feb 10, 2021 ...  
 Replying to @martinmar  
 Rubén, el reporte fue atendido por personal de la Dirección de Alumbrado Público. Seguimos al pendiente, saludos.



 2  1  3 



162. De las respuestas contenidas en las imágenes previas, es posible corroborar que el H. Ayuntamiento de Guadalajara, hace un **uso institucional de la plataforma "Twitter"**, sin limitarse a establecer con la ciudadanía un diálogo trivial o acotado a la información y difusión; sino que propiamente atiende peticiones de diversa índole, sea **canalizándolas o turnándolas a una autoridad determinada, orientando al particular** en determinado sentido, **requiriendo mayor información** sobre la petición en cuestión; o, **resolviendo las problemáticas** que fueron planteadas, **informando sobre la atención brindada**.

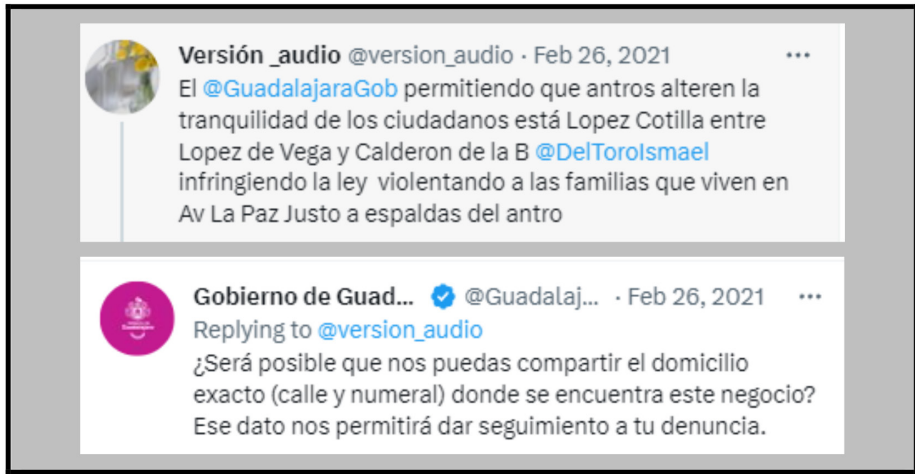
163. Inclusive, en las respuestas a los particulares, **el H. Ayuntamiento de Guadalajara, suele solicitar mayor información o documentación a partir de mensaje privado (DM)**, como lo es el caso de la propia dirección del usuario.

164. De ahí que también está confirmado que dicho Ayuntamiento **tiene activada<sup>139</sup> la posibilidad de recibir y contestar mensajes directos (DM)**.

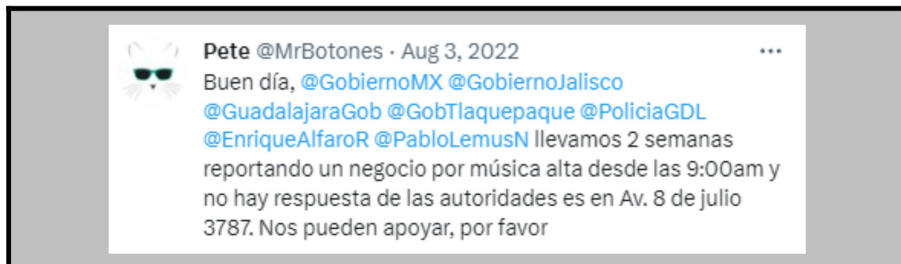
<sup>139</sup> O cuando menos la opción estaba activada cuando el quejoso formuló sus peticiones.



165. Por ejemplo, para dar seguimiento a una denuncia, el H. Ayuntamiento de Guadalajara, a partir de la plataforma "Twitter", pidió a un usuario datos de un domicilio para dar **seguimiento a una denuncia**:



166. En otro caso, incluso se informó del resultado de una visita de inspección ordenada con motivo de una denuncia:







 **Gobierno de Guadalajara** ✓  
@GuadalajaraGob

Replying to @MrBotones

Al momento de la inspección al domicilio señalado, presenta licencia municipal #349619 medidas de seguridad y sanidad vigentes. No se detecta ningún tipo de ruido ni ningún artefacto dentro o fuera del giro que produzca algún sonido, no existiendo ninguna anomalía por el momento.

[Translate Tweet](#)



4:44 PM · Aug 7, 2022

167. De igual forma, en un asunto en el que se formuló una denuncia, se tomó conocimiento de ella e informó que se solicitaría la respectiva inspección:



**Tweet**

 **Gabriel Gonzalez** @chillyrules · Feb 26, 2020 ...  
@GuadalajaraGob en el templo de San Carlos, en la colonia San Carlos, tronando cohetes a esta hora. No había políticas Anti ruido?? Tienen todo el día para acabar acabarse la pólvora que quieran, qué bárbaros!

1            

 **Gobierno de Guadalajara** ✓  
@GuadalajaraGob ...

Replying to @chillyrules

Hola, Gabriel, con gusto solicitaremos del apoyo de los agentes de Inspección al Medio Ambiente para que acudan a la zona a llevar a cabo las acciones correspondientes.  
Recuerda que cualquier reporte de ruido puedes hacerlo llamando a los números que aparecen en la imagen.

[Translate Tweet](#)



De lunes a viernes en el  
**3818 3647**  
de 08:00 a 15:00 horas.

Y de lunes a domingo,  
de 22:00 a 05:00 horas,  
**al celular 33 2840 1545**





168. Por otro lado, en la propia cuenta, se suele proporcionar información precisa sobre el costo de determinadas obras públicas:

The image shows a screenshot of two tweets from the official Twitter account of the Government of Guadalajara (@GuadalajaraGov). The top tweet, dated February 27, 2020, at 10:31 PM, lists the components of a 5 million Mexican peso (mdp) renovation project. The bottom tweet, dated February 8, 2020, describes a larger intervention on Avenida Reyes Heróles and its surrounding streets, valued at over 120 mdp.

**Gobierno de Guadalajara** @GuadalajaraGov

La renovación que requirió un presupuesto de 5 mdp incluyó:

- Remozamiento de andadores y plazas.
- Cruceros Seguros y balizamiento.
- Renovación de áreas de juegos infantiles y de ejercitadores.
- Arbolado y jardinería.
- Luminarias y mobiliario urbano.

10:31 PM · Feb 27, 2020

**Gobierno de Guada...** @Guadalaja... · Feb 8, 2020

En la intervención de la avenida Reyes Heróles y sus calles aledañas, se realizaron trabajos con una inversión de más de 120 mdp, beneficiando a 45 colonias de La Ciudad y 105 del Área Metropolitana de La Ciudad.

0:07 | 583 views

1 8 34



169. De igual forma, existe atención concreta a peticiones formuladas con respecto a obras requeridas:





**Poder AG Zapopan** @PoderAG\_Zap · Sep 20, 2020 ...  
López Mateos esquina Lázaro Cárdenas colonia Jardines del bosque @GuadalajaraGob @DelTorolsmael



Poder AG Jal and 3 others

4 14 27

**Gobierno de Guadalajara** ✓  
@GuadalajaraGob ...

Replying to @PoderAG\_Zap @DelTorolsmael and 4 others

Comenzamos con la reparación del pavimento, posteriormente serán reinstalados los bolardos. Agradecemos el reporte, saludos.

[Translate Tweet](#)



8:39 PM · Sep 20, 2020



**Tania** @TvvTania · Sep 20, 2022  
@GuadalajaraGob reporte: se solicita repavimentación en Av. Mariano Otero entre Av. De las Rosas y Parque de las estrellas. Pavimento en malas condiciones. Carriles centrales de ambos sentidos.



1   1   0   0   0

**Gobierno de Guad...** @Guadalaj... · Sep 21, 2022  
Replying to @TvvTania  
Buen día, ya se canalizó el reporte con el área correspondiente para su atención.

2   1   0   0   0

**Tania** @TvvTania  
Replying to @GuadalajaraGob

🌞🌞 Ya se encuentran reparando el pavimento de la avenida. Gracias por atender el reporte

[Translate Tweet](#)



4:14 PM · Sep 22, 2022



170. Como se observa de las imágenes anteriores,<sup>140</sup> tanto en fecha previa, como posterior a las peticiones formuladas por el quejoso, existe evidencia de que **el H. Ayuntamiento de Guadalajara brinda atención a peticiones, incluso afines a las que son motivo de este asunto**, entre otras tantas interacciones que tiene normalmente dicha autoridad con la ciudadanía, en un orden propiamente institucional y de respuesta a peticiones concretas. Luego, no extraña que el quejoso, formule sus peticiones en la forma en que lo hizo, con la expectativa de ser también atendido.

171. Lo destacado, es que **el H. Ayuntamiento de Guadalajara ha utilizado la red social "Twitter" como vía para desahogar peticiones formuladas por los particulares**, lo que ilustra que, **el uso institucional de dicha plataforma por parte de la autoridad, no ha sido sólo meramente informativo, sino que ha tenido también un propósito formal de atención ciudadana**. A mayor abundamiento, **se trata de una cuenta de "Twitter" operada por el H. Ayuntamiento de Guadalajara**, que **no tiene uso meramente personal, sino institucional**, que tiene **finés de divulgación**, pero también un **uso encaminado a captar peticiones de los particulares y a darles respuesta**, tanto a partir de mensajes públicos, como de mensajes directos (DM), lo que, en estricto sentido, **ha maximizado a favor de la población, el ejercicio del derecho de petición protegido en el artículo 8o. constitucional**.

172. **E. Factibilidad de emisión de acuerdo sobre las peticiones recibidas.**

173. En línea con lo anterior y con la doctrina que sobre el derecho de petición se ha glosado en apartado previo, una autoridad que acepta haber recibido una petición, no puede eludir su responsabilidad de dictar acuerdo sobre ésta, aún si dicho acuerdo no resuelve de forma favorable la petición y si el mismo involucra una prevención o la simple orientación al particular con respecto a la petición formulada e, incluso, la canalización de la misma a la autoridad competente, entre otras posibilidades.

<sup>140</sup> Capturas de pantalla realizadas por el Secretario proyectista el veintiséis de enero de dos mil veintitrés, entre las diecinueve y las veintitrés horas.



174. De hecho, ciertas peticiones, por ejemplo, podrían exigir la acreditación de la personalidad, su formulación a partir de una vía, medio o mecanismo específico, entre otras precondiciones de procedencia; pero ello no es óbice para que aun una petición sin dichos requisitos dejare de ser acordada, en tanto que la doctrina de este Alto Tribunal ha sostenido que ello no puede ser argumentado como excusa u obstáculo para la emisión de una respuesta.

175. En el caso, la autoridad responsable simplemente rechaza la emisión de acuerdo alguno, por el hecho de que las peticiones en cuestión, no le fueron canalizadas a partir de lo que para la misma constituye una vía formal.

176. Sin embargo, la evidencia indica que **otras peticiones sí han ameritado acuerdo**; y cuando menos, materialmente, no se advierte obstáculo alguno que impida a la autoridad dictar acuerdo sobre cada una de las peticiones recibidas.

177. Dicho acuerdo, **podría no estar necesariamente fundado y motivado**, ni menos suscrito con firma autógrafa; lo que, en su caso, conforme a la doctrina de este Alto Tribunal, podría involucrar un vicio de diversa índole, cuestionable a partir de los artículos 14 y 16 de la Carta Magna; sin embargo, en principio, la sola omisión de respuesta, cualquiera que sea, es reclamable a partir de la violación al artículo 8o. constitucional.

178. Lo destacado, es que **nada impediría, cuando menos desde la perspectiva material, que la autoridad responsable emita un acuerdo a las peticiones formuladas por el quejoso**, amén de que dicha autoridad no niega haber tenido conocimiento de éstas. Acuerdo que, además, podría emitir la autoridad de forma escrita, con la debida fundamentación y motivación, independientemente de la vía de comunicación de éste al peticionario.

#### 179. **F. Factibilidad de notificar el acuerdo al peticionario.**

180. Por otro lado, la evidencia indica que **la autoridad responsable, ya ha dado respuesta a peticiones ciudadanas a partir de la red social "Twitter"**; esto es, que **ha comunicado a los respectivos peticionarios el acuerdo recaído a las correspondientes peticiones, sea vía mensaje público o mensaje directo comunicado a partir de la propia plataforma**, por lo que materialmente, no existe





tampoco obstáculo que impida al **H. Ayuntamiento de Guadalajara**, hacer del conocimiento de quien lo solicita, el acuerdo recaído a sus peticiones, máxime si el peticionario, solicita expresamente que se le responda a partir de la propia plataforma.

181. Ahora bien, el hecho de que la red social "**Twitter**", tenga habilitada la posibilidad de comunicación a partir de **mensajes directos, a los que pueden acompañarse imágenes**, maximiza la posibilidad de no sólo dar una respuesta breve a los peticionarios, sino de acompañar documentos a dicha respuesta, lo que podría incluir acuerdos debidamente fundados y motivados a cada petición, así como el envío de los respectivos anexos, sin perjuicio de que podría dejarse a consideración del peticionario el acudir a determinada dependencia a recibir la comunicación original respectiva, o de que a partir de la propia red, se le requiriera domicilio al cual hacer llegar la respectiva comunicación.

182. En el caso, es pertinente señalar que el quejoso, **no sólo pidió respuesta a partir de la propia plataforma "Twitter", sino que incluso, en uno de sus escritos compartió documento que incluía su domicilio particular**, lo que posibilitaba que, la respuesta, de ser necesario, se canalizara a dicho domicilio. Con todo, **puede concluirse que la autoridad responsable no sólo recibió tres peticiones del quejoso, sino que estuvo en posibilidad material de acordar las mismas y de hacer del conocimiento del peticionario, el acuerdo recaído a cada petición.**

### 183. G. Tiempo transcurrido sin respuesta.

184. Otro factor relevante del caso es que, cuando menos **desde el once de febrero de dos mil veintiuno, la autoridad responsable tuvo conocimiento de dos de las peticiones** formuladas por el quejoso a partir de un mensaje público, en tanto que de la petición formulada a partir de mensaje directo, si bien no existe fecha cierta de su recepción por parte del H. Ayuntamiento de Guadalajara, es evidente que cuando menos, desde el **veintiocho de abril de ese año**, fecha en que dicha autoridad rindió su informe justificado, tuvo conocimiento de la petición en cuestión.<sup>141</sup>

<sup>141</sup> E incluso previamente desde que se le notificó la demanda y se solicitó dicho informe.



185. Desde entonces, **han transcurrido más de veinte meses**, sin que la referida autoridad, haya dado respuesta a las peticiones de mérito, siendo que:

186. (a) La entonces **Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco**, contemplaba los siguientes plazos máximos de respuesta:

"**Artículo 24.** Cuando la petición del administrado verse sobre un acto declarativo y salvo que en las disposiciones específicas se establezca un plazo diverso, **no puede exceder de diez días hábiles** el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda."

"**Artículo 25.** Cuando la petición del administrado verse sobre un acto constitutivo y salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, **no puede exceder de dos meses** el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. ..."

"**Artículo 31.** Cuando el promovente solicite se emita un acto regulativo y salvo que en las disposiciones específicas se establezca otro plazo, **no debe exceder de treinta días hábiles** el plazo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda. Dicha resolución se tendrá por emitida dentro del plazo cuando la autoridad la publique por lista, para su posterior notificación. ..."

187. (b) La **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y Sus Municipios**, contemplaba el siguiente plazo de respuesta:

**"Artículo 84. Solicitud de Acceso a la Información - Respuesta**

"1. La Unidad debe dar respuesta y notificar al solicitante, **dentro de los ocho días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud**, respecto a la existencia de la información y la procedencia de su acceso, de acuerdo con esta ley y los lineamientos estatales de clasificación de información pública. ..."



188. Luego, **han transcurrido con exceso los plazos legales previstos para brindar respuesta a las peticiones formuladas por el quejoso**; pero en todo caso, es evidente que **no se dictó acuerdo alguno** al respecto, **ni menos éste fue comunicado en breve término al peticionario**; máxime que, se insiste, la respuesta no tenía necesariamente que ser favorable a sus intereses, ni en todo caso, ser obligatoriamente una respuesta de fondo, de haber requerido la autoridad otros datos o documentos necesarios para dar trámite a cada solicitud, caso en el que estuvo en posibilidad de acordar una prevención o incluso, acordar otra respuesta como la canalización, orientación o turno del asunto, entre otras posibilidades legales.

189. Pues bien, los elementos anteriormente relacionados, propios del caso que se resuelve, sirven de base para sustentar las siguientes razones por las cuales se estima esencialmente FUNDADO lo planteado por el quejoso en su recurso de revisión. Ello, en tanto que, en las subsiguientes consideraciones, se examinará, a la luz de un **estudio integral de los agravios**, si más allá de la evidencia y de lo materialmente posible, el H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara, se encontraba constitucional y legalmente obligado a dar respuesta a las tres peticiones formuladas por el quejoso. Esto sobre todo, a partir de la reflexión en torno a si dichas peticiones de carácter digital, colman el carácter escrito requerido por el primer párrafo del artículo 8o. constitucional; y a si, el referido Ayuntamiento, debía dar respuesta a las peticiones a pesar de no tener contemplado de forma expresa en la normatividad que le rige, la posibilidad de recibir y atender peticiones formuladas a partir del medio electrónico denominado "**Twitter**".

190. Previo a ello, conviene apuntar que, en todo lo anterior, no es óbice que **la Juez de Distrito no estaba obligada a invocar como hecho notorio**,<sup>142</sup> la circunstancia de que el Ayuntamiento de Guadalajara, suele responder los mensajes que se formulan por la plataforma "**Twitter**"; y, que tal argumento

<sup>142</sup> La invocación de hechos notorios constituye sólo una potestad que concede a los Tribunales el artículo 88 del **Código Federal de Procedimientos Civiles: "ARTÍCULO 88**. Los hechos notorios **pueden** ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."



contenido en los agravios podría resultar **novedoso**;<sup>143</sup> sin embargo, la notoriedad de lo referido no impide a esta Primera Sala, como segunda instancia en el juicio de amparo, considerar los hechos referidos como una excepción probatoria al **artículo 93, fracción VII, de la Ley de Amparo**,<sup>144</sup> máxime que desde la demanda, lo cuestionado es que el Ayuntamiento de Guadalajara pudo dar respuesta al peticionario a partir de la propia red social; y, aun así, no lo hizo.

### 191. IX.3.2. RAZONES QUE SUSTENTAN LO FUNDADO DE LOS AGRAVIOS

192. Pues bien, de inicio, conviene recordar que, como indica el quejoso, en el juicio de amparo quedó plenamente acreditado que el Ayuntamiento de Guadalajara, es titular de la cuenta de "**Twitter**" que opera bajo el usuario "**@GuadalajaraGob**"; y, que, en ningún momento, negó haber recibido las peticiones formuladas por el peticionario; sino que más bien, calificó a las mismas como meros comentarios que no merecían respuesta al no constituir una petición formal que cumpla con los extremos del artículo 8o. constitucional, siendo para dicha autoridad, imposible que un comentario en la red social genere poner en marcha un sistema de la administración pública destinado para atender solicitudes de particulares.

193. No obstante, la premisa de la autoridad responsable; que, en cierta forma, fue avalada en la sentencia recurrida, así como las diversas razones que sustentaron la negativa del amparo en dicho fallo, resultan equívocas, por lo siguiente:

<sup>143</sup> Registro digital: 176604. "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN.". [J]; Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, Diciembre de 2005, página 52. 1a./J. 150/2005.

<sup>144</sup> "**Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

"...

"**VII.** Sólo tomará en consideración las pruebas que se hubiesen rendido ante la autoridad responsable o el órgano jurisdiccional de amparo, salvo aquéllas que tiendan a desestimar el sobreseimiento fuera de la audiencia constitucional."



#### 194. **PRIMERA RAZÓN.**

195. **Como fue referido por el Constituyente de 1917, toda petición a una autoridad amerita respuesta;** por lo que, en principio, basta que ésta tome conocimiento cierto de la existencia de una petición para activar el mecanismo de protección garantizado por el artículo 8o. constitucional, que implica que, a la respectiva petición, debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a la que se haya dirigido, la que tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

196. Luego, no obstante que el primer párrafo del artículo 8o. constitucional, condiciona el respeto del derecho de petición a que éste se formule por escrito, lo cierto es que **el constituyente originario aprobó dicha disposición, bajo el entendido de que el segundo párrafo, garantizaba la respuesta a peticiones de cualquier clase**, aun si éstas fueren verbales o rendidas en una comparecencia, por ejemplo; y no necesariamente por escrito contenido en el respectivo papel o documento físico. Esta interpretación que atiende a la **voluntad del constituyente originario** abre la posibilidad para ampliar las vías escritas a partir de las cuales las autoridades pueden captar y atender peticiones, en tanto ello sea materialmente posible, lo que puede operar tratándose de escritos de naturaleza digital o electrónica, a los que, en todo caso, podría imponerse una regulación que norme su tratamiento.

#### 197. **SEGUNDA RAZÓN.**

198. Aun si fuera necesario atender a la literalidad del primer párrafo del artículo 8o. constitucional, lo cierto es que el término **"por escrito"**, amerita una **interpretación conforme y progresiva** que, acorde al artículo 1o. constitucional, permite incluir en esa expresión a escritos digitales o enviados por la vía electrónica.<sup>145</sup>

<sup>145</sup> Sólo como referencia ejemplificativa, algunos Tribunales Colegiados de Circuito, han tenido aproximaciones similares en un alcance progresivo: Registro digital: 2024996. "DERECHO DE PETICIÓN. EL REQUISITO DE FORMULARLO POR ESCRITO, PREVISTO EN EL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO DEBE CONSIDERARSE INCUMPLIDO SI LA SOLICITUD SE REALIZA POR CUALQUIER OTRO MEDIO, YA SEA DIGITAL, TELEFÓNICO O VERBAL, SIEMPRE Y CUANDO EXISTA CONSTANCIA MATERIAL DE SU RECEPCIÓN POR PARTE DE LA AUTORIDAD.". [TA]; Undécima Época, T.C.C.; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 15, Tomo V, Julio de 2022, página 4472. I.2o.A.1 CS (11a.).



199. Para ello, en principio, **existe la posibilidad de que las autoridades, normen el uso institucional de medios digitales o electrónicos de captación de peticiones y atención de éstas**, sean dichos canales de comunicación propios o de terceros, lo que permitiría determinar el tratamiento de las solicitudes ciudadanas y la expectativa de los particulares con respecto a estos mecanismos; sin perjuicio de que, en todo caso, los requisitos y procedimientos aplicables así normados podrían ser sujetos del respectivo escrutinio jurisdiccional.

200. No obstante, si una autoridad decide utilizar un canal de comunicación de dicha naturaleza, **aún a pesar de que el mismo no se encuentre previamente normado**; y si, además, no sólo lo usa como simple medio de difusión; y, en su caso, diálogo con la ciudadanía; sino como **canal institucional de captación y atención oficial de peticiones de los particulares**, debe concluirse que dicha autoridad ha maximizado el disfrute del derecho de petición; y que, por tanto, **está obligada a atender con igualdad toda solicitud que en ese alcance se formule**. Lo anterior, bajo el principio de **progresividad** de los derechos humanos, que sólo admite medidas regresivas cuando éstas se justifican plenamente.<sup>146</sup>

201. En ese contexto, si una autoridad pública, como parte de sus funciones o actuar institucional, hace uso o habilita una red social como "**Twitter**"; y, a partir de ella, genera la práctica de captar oficialmente peticiones y darles respuesta, no podrá actuar de forma discriminada, atendiendo sólo algunas solicitudes y no todas las que en ese alcance se formulen, en tanto que ello resultará violatorio de los artículos 1o. y 8o. de la Carta Magna.

202. Esto, máxime que, en todo caso, cualquiera que sea la petición, la autoridad no está obligada a responderla en sentido favorable al peticionario, ni aún

<sup>146</sup> Registro digital: 2015304. "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.". [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, Octubre de 2017, página 188. 1a./J. 87/2017 (10a.).



a necesariamente darle una respuesta de fondo cuando ello no sea viable; en tanto que lo mínimo exigible, es que cuando menos, se dicte un acuerdo a partir del cual se oriente, guíe, canalice o prevenga al peticionario en el sentido que corresponda.

203. Luego, la costumbre o práctica rutinaria de una autoridad de utilizar una red social como "**Twitter**" para captar y dar respuesta a peticiones de los particulares, conlleva que **si considera que no puede dar cause por esa vía a una petición determinada, ello de cualquier manera no la exime de emitir un acuerdo en ese sentido e informar lo conducente al peticionario.**

204. Así, de tener fundamento legal para ello, la autoridad podría desechar la petición, prevenir al peticionario; o, en su caso, negar lo solicitado, entre otras posibilidades; pero **no puede negarse a emitir acuerdo sobre una petición una vez que ha tomado conocimiento de ésta a partir de una vía que ha habilitado para la captación de peticiones**, sea que dicha habilitación derive de una regulación determinada o de la práctica institucional.

205. En todo caso, una **interpretación favorable del artículo 8o. constitucional**, lleva a concluir que **lo que estaría excluido, en estricto sentido, serían las simples peticiones verbales; y no las peticiones formuladas por escrito, a partir de cualquier medio.**

206. Y, aun así, como ya se refirió, el Constituyente originario contempló la posibilidad de que las peticiones verbales puedan formularse a partir de comparecencias en que estas peticiones se documenten.

207. Luego, **si en el caso, las peticiones "escritas" fueron formuladas a partir de la red social "Twitter", que, además, usa institucionalmente el H. Ayuntamiento de Guadalajara para captar y responder peticiones, es posible concluir que las solicitudes del quejoso cumplen con el extremo previsto en el primer párrafo del artículo 8o. constitucional, en el alcance de que se trató de manifestaciones externadas a partir de la escritura**, aun si éstas quedaron asentadas en un registro electrónico y no en un papel o libro físico.



## 208. TERCERA RAZÓN.

209. En el caso, como ya se apuntó, es un **hecho notorio**<sup>147</sup> que la plataforma "**Twitter**", constituye una red social que permite la comunicación entre sus usuarios; de modo que pueden interactuar mediante mensajes, compartir información, imágenes y vídeos, prácticamente de forma inmediata. Luego, **materialmente se trata de un medio que, independientemente de su idoneidad, es apto para captar y responder peticiones escritas.**

210. Sobre todo, **es notorio y fundamental para la decisión a la que arriba este fallo, que el Ayuntamiento de Guadalajara, da normalmente respuesta pública a los mensajes o "tuits" que recibe,**<sup>148</sup> sin perjuicio de tener también activada la opción de recibir y responder mensajes directos intercambiados en un contexto de mayor privacidad.

211. **Interacción, que, debe destacarse, no se limita a un simple diálogo, sino a la captación y atención de peticiones concretas de los particulares, lo que ya se evidenció al principio de este considerando, en el contexto de que el H. Ayuntamiento de Guadalajara, no se ha limitado a usar "Twitter" como medio informativo, sino que lo ha aprovechado como una herramienta de uso rutinario para la captación y atención de peticiones.**

212. No demerita la presente decisión, el que en fechas recientes,<sup>149</sup> la autoridad responsable, en la práctica, ha atenuado el uso de "**Twitter**" como medio de captación y atención de peticiones, en tanto que lo relevante, es que **en la época en que se formularon las solicitudes que dieron origen a este asunto, el mecanismo operaba con dicho alcance,** sin que a la fecha se advierta la existencia de normativa alguna o medida regresiva debidamente justificada que respalde la posibilidad de suprimir el uso de "**Twitter**" como mecanismo que permita dar respuesta a las citadas peticiones.

<sup>147</sup> Registro digital: 174899. "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.". [J]; Novena Época, Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, Junio de 2006, página 963. P./J. 74/2006.

<sup>148</sup> Sobre todo, en la época en que se formularon las peticiones motivo de este asunto.

<sup>149</sup> Consulta reciente de la plataforma y del usuario: @GuadalajaraGob. 27 de Enero de 2023.





213. Lo anterior, amén de que, en todo caso, lo relevante en el presente asunto es que está probado que la autoridad conoce las peticiones formuladas; y, que, a pesar de ello, no ha emitido acuerdo sobre las mismas, ni menos comunicado éste por cualquier vía.

#### 214. CUARTA RAZÓN.

215. En efecto, en última instancia, la autoridad responsable, **al ser emplazada al juicio de amparo, tuvo conocimiento indubitable de que el quejoso formuló diversas peticiones** que no habían sido atendidas; e **inclusive, tuvo conocimiento de un domicilio cierto del peticionario**; y, **aun así, no se tiene noticia de que, al momento, se haya brindado respuesta por escrito a lo solicitado.**

216. Luego, mientras la autoridad responsable no dicte acuerdo sobre las peticiones formuladas, cualquiera que ésta sea; y en tanto no comunique dicho acuerdo en breve término a los peticionarios, sea por la propia red "Twitter" o por cualquier otra vía que permita la notificación de los acuerdos, prevalecerá una transgresión al derecho de petición protegido por el artículo 8o. constitucional.

#### 217. QUINTA RAZÓN.

218. El artículo 8o. constitucional, **no exige que los peticionarios deban demostrar que tal o cual vía es legal para canalizar a una autoridad una petición determinada**; bastando para ello, como se ha referido, que, **por cualquier medio habilitado para ello –normativamente o en la práctica institucional–**, la autoridad tome conocimiento de que se le está formulando una petición concreta por una persona en particular; para que, a partir de ello, se active el mecanismo de protección constitucional del derecho de petición y deba dicha autoridad, emitir el acuerdo respectivo y comunicarlo al peticionario.

219. Además, en materia de **solicitudes de información**, la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios**, prevé distintas vías que permiten su recepción, lo que resulta acorde al espíritu flexible con que el constituyente de 1917 aprobó el derecho de petición:



## Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios

### "Artículo 25. Sujetos obligados—Obligaciones

"1. Los sujetos obligados tienen las siguientes obligaciones:

"...

**"XXXII. Recibir las solicitudes de información vía telefónica, fax, correo, correo electrónico, telegrama, mensajería o por escrito o comparecencia; ..."**

### "Artículo 80. Solicitud de Acceso a la Información - Forma de presentación

"1. La solicitud de acceso a la información pública debe presentarse:

"I. Vía telefónica, fax, correo, correo electrónico, telegrama, mensajería o por escrito;

"II. Por comparecencia personal ante la Unidad, donde debe llenar la solicitud que al efecto proveerá dicha Unidad, o

"III. En forma electrónica, cuando el sujeto obligado cuente con el sistema de recepción de solicitudes por esta vía, que genere el comprobante respectivo."

220. A partir de ello, es posible entender que el envío de solicitudes por mensajería no está definido ni acotado expresamente en la referida ley al reparto de correspondencia física por empresas públicas o privadas dedicadas a brindar ese servicio; por lo que, a partir de una interpretación favorable a las personas, nada impide concebir que la mensajería digital habilitada a partir de una red social **usada institucionalmente con dichos fines –captación y atención de peticiones–**, podría equipararse a dicha herramienta de envío y recepción de solicitudes; ni tampoco podría descartarse como una forma de presentación electrónica el uso de la plataforma de una red social que deja huella o evidencia



digital del envío de una petición; y que utiliza la autoridad a la que dicha petición se dirige.

221. Por otro lado, en el caso de peticiones que involucran "**denuncias**" ciudadanas, la propia **Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco**,<sup>150</sup> refiere la posibilidad de un actuar oficioso de la autoridad en esos casos, por lo que bastaría que tomara conocimiento de una denuncia así, por cualquier medio, para activar el respectivo procedimiento administrativo u ordenar las visitas de verificación que sirvieran de base para ello; sin perjuicio de la posibilidad de contactar al presunto denunciante para que, en su caso, formalizare o ratificare su denuncia:

### **Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco**

**"Artículo 44.** El procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada."

#### **"Artículo 45. El procedimiento de oficio se inicia por:**

"I. Acuerdo del órgano competente.

"II. Orden de órgano superior.

"III. Sugerencia razonada de un órgano subordinado.

"IV. Denuncia de particulares."

222. E inclusive, el artículo 4o. del propio ordenamiento, contempla como principios exigibles a los actos, procedimientos administrativos y a toda actividad administrativa estatal y municipal, los de celeridad, verdad material, participación; y, simplicidad, cuestión que trasciende a la necesidad de atender las peticiones ciudadanas a partir de todas las vías posibles.

<sup>150</sup> Aplicable a los Municipios, en virtud de lo señalado en los artículos 2, 3 y 4 de dicha Ley.



## Ley de Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco

"**Artículo 4.** Los actos, procedimientos administrativos y toda actividad administrativa estatal y municipal, se sujetarán a los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales de Derecho Administrativo:

"...

"j) **Principio de celeridad:** Quienes participan en el procedimiento deben ajustar su actuación de tal modo que se dote al trámite de la máxima dinámica posible, **evitando actuaciones procesales que dificulten su desenvolvimiento o constituyan meros formalismos**, a fin de alcanzar una decisión en tiempo legal y razonable, sin que ello releve a las autoridades del respeto al debido procedimiento o vulnere el ordenamiento;

"l) **Principio de verdad material:** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá **adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas** por las leyes y reglamentos, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas. En el caso de procedimientos multilaterales, la autoridad administrativa estará **facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes**, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará **obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público**;

"m) **Principio de participación:** Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y **extender las posibilidades de participación de los administrados** y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de acceso a la información y la presentación de opinión;



"n) **Principio de simplicidad:** Los trámites establecidos por la autoridad administrativa deberán ser sencillos, debiendo **eliminarse toda complejidad innecesaria**; es decir, los requisitos exigidos deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir; ..."

223. Esto muestra que la propia legislación estatal, obliga a que las autoridades locales y municipales del Estado de Jalisco, extiendan las formas de participación ciudadana a partir de cualquier sistema; y, si estos sistemas permiten interacción, no debería existir impedimento legal para responder peticiones formuladas por esa vía; siempre y cuando la respectiva autoridad habilite normativamente o utilice institucionalmente la respectiva plataforma tecnológica para la captación de peticiones de naturaleza específica o de distinta índole, como denuncias, solicitudes de información o requerimientos específicos, según el caso.

224. En conclusión, si una autoridad habilita normativa o institucionalmente una vía electrónica –una red social inclusive–, a partir de la cual es posible recibir y responder solicitudes escritas de información, denuncias o cualquier tipo de planteamientos; y existe, además, evidencia de que dicha plataforma se utiliza normalmente por dicha autoridad para la captación; y, en su caso, atención de dichas peticiones, la referida autoridad quedará, en principio, vinculada a emitir acuerdo sobre todas aquellas que se formulen de manera pacífica y respetuosa.

225. Esto impide a dicha autoridad actuar regresivamente sin justificación alguna y dejar de contestar peticiones en una red o sistema que normalmente venía utilizando para dichos propósitos. De igual forma, ello imposibilita acordar de forma discriminada las peticiones que se reciban, en tanto que, habilitada la vía a partir de la regulación o su uso cotidiano, es exigible que toda petición sea objeto de acuerdo y de su posterior notificación.

226. **Lo anterior, no impide que, posteriormente, la autoridad competente legisle, reglamente; o, en su caso, reforme, el uso de las respectivas plataformas en una forma que resulte compatible con el texto constitucional;** aún si ello implica medidas regresivas, pero justificadas, lo que podría ocurrir, por ejemplo, si por razones de disponibilidad de personal, de contingencias o cuestiones técnicas, tecnológicas o presupuestales, ya no fuera posible dar respuesta



a las respectivas peticiones o a todas ellas; pero aun así, las respectivas restricciones tendrían que desarrollarse de forma objetiva y ser eventualmente sujetas al respectivo escrutinio constitucional.

227. Esto es importante, en tanto que **no se descarta el uso malicioso de las referidas plataformas por algunos usuarios**, que podrían buscar saturar el sistema u obstaculizar la capacidad de respuesta gubernamental a partir de programas informáticos que automáticamente generen cientos o miles de peticiones mediante cadenas de comandos o tareas reiterativas ("**bots**", **cuentas falsas, etc.**); o, el eventual descarte de ciertas plataformas que dejen de operar conforme a determinados principios éticos o que busquen indebidamente generar interferencias de orden político o social. Todo lo mencionado, infiere la conveniencia de que las autoridades normen el uso institucional (oficial) que realicen de dichas plataformas en el marco del artículo 8o. constitucional.

228. De hecho, distintas naciones, cuentan con legislaciones específicas que reglamentan el derecho de petición;<sup>151</sup> e incluso, países como Colombia, han reglamentado el acceso y uso de los mensajes de datos.<sup>152</sup>

229. A la vez, en el contexto nacional, se han llegado a formular iniciativas<sup>153</sup> para crear una Ley Reglamentaria del artículo 8o. constitucional, lo que al momento no ha ocurrido, sin perjuicio de que, en distintas materias y órdenes de gobierno, existen normas que regulan algunas de las variantes del derecho de petición.

230. En suma, lo que no es posible aceptar, es que, si una autoridad habilita a partir de la práctica institucional una vía para captar y atender peticiones, éstas

<sup>151</sup> LEY 1755 DE 2015. (Junio 30). "Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo".

<sup>152</sup> LEY 527 DE 1999. (Agosto 18). Diario Oficial No. 43.673, de 21 de agosto de 1999. Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones.

<sup>153</sup> "INICIATIVA DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO SANTIAGO CORTÉS SANDOVAL.". 28 de marzo de 2006.



no se respondan o sólo se respondan de forma discriminada unas peticiones y no otras, en transgresión a los **artículos 1o.**<sup>154</sup> y **8o.** de la Carta Magna.

231. En todo caso, si después de una tendencia de respuesta a peticiones a partir de una herramienta tecnológica, la autoridad ya no desea o puede usar una plataforma para dichos fines, **tal actuar regresivo, tendría que ser debidamente justificado desde una perspectiva constitucional.**<sup>155</sup>

### 232. **SEXTA RAZÓN.**

233. No es válido el argumento de la autoridad responsable, avalado en la sentencia recurrida, en el sentido de que, si el uso de la plataforma "**Twitter**" no está regulado como vía para atender el derecho de petición, resulta inadmisibles atender las peticiones formuladas por dicha vía, o considerar que las mismas no deben responderse por no presentarse de manera "formal".

234. Esto, en tanto que, bajo esa consideración, **sería tan ilegal el uso de la plataforma por parte de la autoridad para difundir información, como la interacción discriminada que ésta puede tener con unos y otros usuarios dependiendo de la calidad de la petición que se formule;** o, de quien formule la petición. Pero como se ha visto, incluso una lectura a partir del principio **pro persona** de la propia legislación estatal, permite concluir que la participación ciudadana puede darse a partir del empleo de cualquier sistema o plataforma tecnológica utilizada por las respectivas autoridades.

235. Luego, si se trata de una plataforma que la autoridad ya usa cotidiana e institucionalmente para captar y dar respuesta a peticiones de los particulares,

<sup>154</sup> Último párrafo: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias."

<sup>155</sup> Registro digital: 2015304. "PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE.". [J]; Décima Época, Primera Sala, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, Octubre de 2017, página 188. 1a./J. 87/2017 (10a.).



**la ausencia de regulación debería correr en perjuicio de las autoridades y no de las personas**, a quienes no debe imponerse la carga de demostrar que la legislación permite formular peticiones así; ya que, si la autoridad usa dichos mecanismos para tomar conocimiento de éstas, no puede rehusarse a darles respuesta, en el entendido de que, en todo caso, el carácter "formal" de la petición, aún si fuese exigible, surge desde el momento en que la autoridad utiliza la respectiva plataforma para dichos propósitos.

236. Con todo, dado el contexto específico del presente asunto, nada habría impedido a la autoridad responsable responder las peticiones del quejoso, sea para requerir mayor información, orientar al denunciante sobre la vía de formalizar su petición o, incluso, hacer llegar una prevención formal, como alternativas que permitieran iniciar de oficio o a petición de parte, un procedimiento administrativo en los términos previstos en la legislación aplicable; o enviar la información solicitada e incluso, atender lo peticionado.

#### 237. **SÉPTIMA RAZÓN.**

238. El planteamiento formulado en la demanda de amparo **se hizo a partir de lo estrictamente planteado en el artículo 8o. constitucional**; por lo que el A quo, estaba obligado a responder dicho planteamiento, rigurosamente, desde el texto constitucional.

239. Además, de la Carta Magna, no se advierte que la obligación de las autoridades de acordar **toda petición** está condicionada a su regulación en una ley u ordenamiento determinado; por lo que dicha noción es ajena a la disposición constitucional.

240. Luego, la idea de que sólo pueden responderse peticiones que sean estrictamente escritas; esto es, en la noción tradicional de un medio impreso (papel), cuando la autoridad prevea institucionalmente dicha opción, no tiene sustento en la Ley Fundamental, pues ello implicaría imponer restricciones o limitaciones indebidas al ejercicio del derecho de petición.<sup>156</sup>

<sup>156</sup> Que se derivó del criterio siguiente: Registro digital: 173930. "DERECHO DE PETICIÓN. SU EJERCICIO A TRAVÉS DE *INTERNET* ESTÁ TUTELADO POR EL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, SIEMPRE





241. Lo anterior, porque como se ha visto, la intención del constituyente originario al aprobar el texto constitucional, a pesar de lo previsto en el primer párrafo del artículo 8 de la Carta Magna ("**por escrito**"), fue la de privilegiar la comprensión de la norma a partir del texto del segundo párrafo, en el sentido flexible de que "**a toda petición**" debe recaer un escrito de la autoridad.

242. Así, como se ha dicho, desde la aproximación constitucional, **lo que estrictamente importa es que la autoridad tenga conocimiento cierto de una petición ciudadana, como vía para activar un esfuerzo de respuesta a dicha petición**, aun si esta respuesta o acuerdo será desfavorable a los intereses del peticionario, o si conlleva la solicitud de más información o elementos que permitan dirigir, canalizar o atender la petición en cuestión.

243. Sobre el tema, conviene citar lo fallado por la **Corte Constitucional Colombiana**, en la **acción de tutela 230/20**, en donde se reconoció que las redes sociales sí son un medio idóneo para ejercer el derecho de petición, pues las autoridades no pueden negarse a recibir y tramitar solicitudes que los ciudadanos realicen a través de *cualquier medio tecnológico **habilitado por la entidad** y que funcione como un puente de comunicación entre las personas y las entidades.*<sup>157</sup>

---

QUE LA AUTORIDAD A QUIEN SE FORMULE LA PETICIÓN PREVEA INSTITUCIONALMENTE ESA OPCIÓN Y SE COMPRUEBE QUE LA SOLICITUD ELECTRÓNICA FUE ENVIADA.". [TA]; Novena Época, T.C.C., *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, Noviembre de 2006, página 1039. VIII.5o.1 A.

<sup>157</sup> En la acción de tutela 230/20, la Corte Constitucional de Colombia resolvió un asunto en el que un particular, a través de un perfil identificado como Joaqui & Joaqui Abogados Asociados, remitió un mensaje directo a la página de Facebook denominada "Acueducto Popayán", requiriendo copia de algunos documentos relacionados con las obras que realizaba la empresa de servicios públicos en el sector de loma linda y champagnat en Popayán (copia del acto administrativo que otorga la licencia para la intervención en el espacio público para las obras que se realizan sobre la carrera novena, sector loma linda y champagnat y copia del Plan de Manejo de Tráfico aprobado para la ejecución de la obra y la ocupación del espacio público). La empresa accionada envió un mensaje directo al señor Joaqui Tapia pidiéndole que redireccionara su petición a alguno de los medios dispuestos por la entidad, dado que las "**cuentas en redes sociales no son el medio más pertinente para responder este tipo de solicitudes.**". Como consecuencia de lo anterior, a través de la acción de tutela objeto de revisión el señor Joaqui Tapia invocó la protección de su derecho fundamental de petición y exigió una respuesta de fondo por parte del Acueducto. En concreto, consideró que dicha entidad tenía la obligación de proferir una contestación a la solicitud de información formulada por medio de Facebook, pues: (i) el requerimiento cumplía con los requisitos exigidos en el artículo 16 del CPACA, y



244. Desde luego, impera como precondition que la autoridad habilite normativa o institucionalmente –aun a partir de la práctica cotidiana– el respectivo medio como mecanismo de captación y atención de peticiones, pero una vez que éste ha sido habilitado, surgen obligaciones para la respectiva autoridad.

### 245. IX.3.3. CONCLUSIONES Y RESERVAS

246. A partir de todo lo antes expuesto, es posible concluir, sin lugar a duda, **que el H. Ayuntamiento de Guadalajara, al omitir dictar acuerdo respecto de las diversas peticiones formuladas por el quejoso; y, de las cuales, tuvo conocimiento cierto, a partir de una vía que dicha autoridad habilitó en la práctica como medio para captar y atender solicitudes de los particulares, vulneró en su perjuicio el derecho de petición protegido por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, máxime que, a la fecha, no existe evidencia de que se haya emitido y comunicado el acuerdo respectivo.**

247. Es importante acotar, que **esta decisión responde exclusivamente a los elementos particulares del caso; y, únicamente con respecto al uso institucional que dio el H. Ayuntamiento de Guadalajara a la plataforma "Twitter".**

248. A consecuencia de todo lo anterior, **debe responderse en sentido afirmativo** la cuestión a partir de la cual se describió la problemática planteada en este asunto, al tenor de la pregunta: ***¿Las peticiones ciudadanas formuladas a partir de la plataforma digital "Twitter", se encuentran cubiertas por el "derecho de petición" protegido por el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aun y cuando la autoridad a que se dirigen no haya habilitado legalmente dicha posibilidad?***

249. Respuesta afirmativa que implica que las peticiones escritas formuladas a una autoridad a partir de la plataforma "Twitter", sí encuentran protección en el artículo 8o. constitucional; siempre y cuando, exista **confirmación** de que:

---

(ii) el medio utilizado para dirigirse a la entidad es idóneo para tramitar manifestaciones en desarrollo del citado derecho. En esta medida, la empresa no debía exigirle redirigir su solicitud a otros canales de atención al público.



250. **(a)** La respectiva autoridad es **titular de la cuenta** a partir de la cual se formulan dichas peticiones;

251. **(b)** Dicha autoridad haya **habilitado normativa o institucionalmente** el uso de dicha red social como parte del ejercicio de su **actuar oficial**, aun si ello ocurre a partir de la práctica cotidiana;

252. **(c)** **Existen indicios de que el uso que dicha autoridad da a la plataforma es efectivamente, el de captar; y, en su caso, responder peticiones**, entre otros fines; y no sólo un uso mediático o de simple diálogo con los particulares;

253. **(d)** Lo externado por el particular, implique una **genuina petición** y no sólo un comentario u opinión.

254. Esto, sin perjuicio de que la respectiva petición cumpla con las **cualidades que exige el artículo 8o. constitucional** (pacífica y respetuosa); y, con los elementos que, en todo caso, sean exigibles acorde a la **naturaleza y contenido de la petición formulada**, de conformidad con la doctrina que sobre el derecho de petición ha desarrollado este Alto Tribunal, como lo podría ser, lo relativo a **elementos mínimos de identificación** del peticionario.

255. Esto último es importante, ya que **sería inviable obligar a una autoridad a responder miles de peticiones originadas de cuentas falsas, de cuentas creadas en granjas de troles, de usuarios conocidos como "bots" u operados a partir de la inteligencia artificial y de otros mecanismos que se apartan del contexto de una genuina petición ciudadana.**

256. De igual forma, no resulta constitucionalmente exigible, vincular a respetar el derecho de petición en los términos señalados, a una persona que, aun siendo servidora pública, opere una cuenta de **"Twitter"** en el **ámbito exclusivo de su vida privada**; ni aun sujetar a una autoridad que utilice dicha plataforma exclusivamente para fines de difusión e interacción social con la ciudadanía, a que deba responder peticiones que se formulen por dicho medio, si no se trata de una **cuenta habilitada institucionalmente para fines oficiales de atención ciudadana**, como sí ocurrió en este caso, en el que se utilizó una cuenta oficial de manera recurrente para recibir y responder peticiones ciudadanas.



257. Luego, el fallo está acotado a la presente litis, **sin perjuicio de que futuras decisiones deban analizarse caso por caso**, acorde a los elementos disponibles en el respectivo asunto.

258. Sobre ello, conviene adicionar que, en el caso que se resuelve, las peticiones se formularon desde una cuenta de "**Twitter**", perteneciente al usuario "**@\*\*\*\*\***", que públicamente puede identificarse con la persona de nombre "**Joaquín Rivera Espinosa**", siendo notorio, además, que las peticiones están referidas a cuestiones concretas, susceptibles de respuesta y vinculadas con el entorno de dicha persona; que, incluso, acompañó un comprobante de su domicilio ubicado en Guadalajara, factores que hacen presumir que se trata de una persona cierta y de una petición genuina, amén de que ante otras peticiones atendidas de otros usuarios, el H. Ayuntamiento de Guadalajara, ni siquiera exigió para peticiones de similar naturaleza identificación alguna o comprobante de domicilio; aspecto destacado que ilustra el **uso específico que dio dicha autoridad a su cuenta institucional de "Twitter" y que impacta en el caso concreto**.

259. Ello, sin perjuicio de que, en todo caso, la sola presentación de la demanda presentada incluso a partir de una **firma electrónica avanzada**, confirma el hecho de que se está ante tres peticiones genuinas formuladas por una persona cierta que, al momento, no han sido motivo de acuerdo por parte de la autoridad a la que fueron dirigidas.

## X. DECISIÓN

260. En atención a que los agravios materia del presente recurso de revisión han sido calificados como **FUNDADOS**, lo procedente es **REVOCAR** la sentencia recurrida y **CONCEDER EL AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA FEDERAL AL QUEJOSO**.

## XI. EFECTOS

261. En términos del **artículo 77, fracción II, de la Ley de Amparo**, se precisa que la concesión del amparo es **únicamente** para el efecto de que la autoridad responsable, esto es, el **H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara**, resti-



tuya al quejoso en el goce del derecho de petición que le ha sido vulnerado; para lo cual, deberá:

- Emitir acuerdo respecto de cada una de las tres peticiones que le fueron formuladas por el quejoso y que dieron origen al presente juicio de amparo; y

- Hacer del conocimiento del quejoso, el acuerdo que recaiga a cada una de las tres peticiones formuladas.

262. Para ello, la emisión del acuerdo que recaiga a cada petición e, inclusive, su notificación al quejoso, deberá realizarse dentro del **plazo máximo de tres días hábiles**, contados a partir de la notificación que se haga a la autoridad responsable de la presente ejecutoria. Esto, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 192 de la Ley de Amparo

263. Atendiendo a que el quejoso autorizó expresamente que las respectivas respuestas, le fueran comunicadas a partir de la plataforma "**Twitter**", el Ayuntamiento de Guadalajara podrá utilizar dicha red social para tal efecto; sin perjuicio de que, de así determinarlo, podrá también notificar los acuerdos en cualquier domicilio conocido del quejoso; en el entendido, de que **la presente ejecutoria, sólo se tendrá por cumplida cuando acorde a lo previsto en el artículo 8o. constitucional, exista evidencia de que el quejoso tuvo conocimiento de los acuerdos dictados respecto de cada una de las tres peticiones materia del presente juicio de garantías.**

Por lo expuesto y fundado se:

#### RESUELVE:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala, se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **JOAQUÍN RIVERA ESPINOSA**, en contra de los actos omisivos atribuidos al **Ayuntamiento de Guadalajara**, precisados en el primer apartado de este fallo (antecedentes),



de conformidad a las consideraciones contenidas en los apartados octavo, noveno y décimo; y, para los efectos precisados en el considerando décimo primero de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat (quien se reserva su derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y Ponente, con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 26/2022 (11a.), 2a./J. 35/2019 (10a.), P./J. 5/2019 (10a.), 1a./J. 87/2017 (10a.), 1a./J. 7/2015 (10a.) y P./J. 42/2014 (10a.), y aisladas I.2o.A.1 CS (11a.), 1a. VII/2020 (10a.), 2a. XII/2019 (10a.), 1a. CCCXXXVIII/2014 (10a.) y 1a. CCXVI/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 17 de junio de 2022 a las 10:23 horas, 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, 1 de febrero de 2019 a las 10:03 horas, 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas, 17 de abril de 2015 a las 9:30 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 15 de julio de 2022 a las 10:22 horas, 24 de enero de 2020 a las 10:25 horas, 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas, 17 de octubre de 2014 a las 12:30 horas y 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas, respectivamente.



La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo I, agosto de 2022, página 1056, con número de registro digital: 30832.

La ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 197/2022 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 20, Tomo I, diciembre de 2022, página 355, con número de registro digital: 31084.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS NECESARIOS PARA SU EJERCICIO A TRAVÉS DE LA PLATAFORMA TWITTER (ACTUALMENTE DENOMINADA X).**

Hechos: Una persona dirigió a un Ayuntamiento una serie de peticiones a partir de la red social *Twitter* (actualmente denominada *X*), en particular, una solicitud de información, una denuncia y un pedimento para la realización de una obra pública. Dichas peticiones no fueron objeto de respuesta, por lo que promovió juicio de amparo contra esa omisión. En su informe justificado, la autoridad defendió que un *tuit* no es una petición formal que cumpla con los extremos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resultaba imposible que comentarios en las redes sociales pusieran en marcha un sistema de la administración pública destinado para atender solicitudes de particulares. La persona Juzgadora de Distrito negó el amparo bajo la consideración destacada de que, si bien el derecho de petición no sólo puede ejercerse por escrito, sino también a través de documentos digitales, como serían los enviados por internet, la autoridad sólo estaría obligada a dar respuesta siempre que institucionalmente prevea esa opción dentro de la normatividad que regula su actuación y se compruebe de manera fehaciente que la solicitud electrónica fue



enviada. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión y en sus agravios expresó que el derecho de petición tenía que ser interpretado progresivamente y que, si una petición había sido recibida, no podía condicionarse su respuesta a la emisión de una reglamentación por parte de la autoridad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las peticiones escritas formuladas a una autoridad a partir de la plataforma Twitter encuentran protección en el artículo 8o. constitucional, siempre y cuando exista confirmación de que: a) La respectiva autoridad es titular de la cuenta a partir de la cual se formulan dichas peticiones; b) Dicha autoridad haya habilitado normativa o institucionalmente el uso de la red social aludida como parte del ejercicio de su actuar oficial, aun si ello ocurre a partir de la práctica cotidiana; c) Haya indicios de que el uso que la autoridad da a la plataforma es efectivamente el de captar y, en su caso, responder peticiones, entre otros fines y no sólo un uso mediático o de simple diálogo con los particulares; y, d) Lo externado por el particular implique una genuina petición y no sólo un comentario u opinión.

Justificación: Las redes sociales forman parte de los cambios y las transformaciones de las tecnologías de la información, lo cual incide en los factores económicos, sociales, políticos y culturales del país. En ese sentido, una interpretación del artículo 8o. constitucional, a la luz del principio de progresividad previsto en el artículo 1o. de la Carta Magna, permite concluir que, si una autoridad habilita institucionalmente el uso de las redes para captar peticiones de los particulares y darles respuesta, maximiza en favor de la población el ejercicio del derecho de petición protegido en el artículo 8o. constitucional. Sin embargo, las peticiones recibidas a través de dichos medios deben cumplir con las cualidades que exige el citado artículo 8o. y con los elementos que, en todo caso, sean exigibles acorde a la naturaleza y contenido de la petición formulada, de conformidad con la doctrina que sobre el derecho de petición ha desarrollado este Alto Tribunal, como podría ser lo relativo a los elementos mínimos de identificación de la persona peticionaria.

1a./J. 10/2024 (11a.)





Amparo en revisión 245/2022. Joaquín Rivera Espinosa. 1 de febrero de 2023. Cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 10/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO DE PETICIÓN. LA ACTIVACIÓN DEL MECANISMO PARA EJERCERLO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL, NO ESTÁ CONDICIONADA A LA PRESENTACIÓN DE UN DOCUMENTO FÍSICO ANTE LA AUTORIDAD.**

Hechos: Una persona dirigió a un Ayuntamiento una serie de peticiones a partir de la red social *Twitter* (actualmente denominada *X*), en particular, una solicitud de información, una denuncia y un pedimento para la realización de una obra pública. Dichas peticiones no fueron objeto de respuesta, por lo que promovió juicio de amparo contra esa omisión. En su informe justificado, la autoridad defendió que un *tuit* no es una petición formal que cumpla con los extremos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resultaba imposible que comentarios en las redes sociales pusieran en marcha un sistema de la administración pública destinado para atender solicitudes de particulares. La persona Juzgadora de Distrito negó el amparo bajo la consideración destacada de que, si bien el derecho de petición no sólo puede ejercerse por escrito, sino también a través de documentos digitales, como serían los enviados por internet, la autoridad sólo estaría obligada a dar respuesta siempre que institucionalmente prevea esa opción dentro de la normatividad que regula su actuación y se compruebe de manera fehaciente que la solicitud electrónica fue enviada. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión y en sus agravios expresó que el derecho de petición tenía que ser interpretado progresivamente y que, si una petición había sido recibida, no podía condicionarse su respuesta a la emisión de una reglamentación por parte de la autoridad.



Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que si bien el párrafo primero del artículo 8o. de la Constitución Federal condiciona el ejercicio del derecho de petición a que se formule por escrito, lo cierto es que un análisis del proceso legislativo que dio lugar a dicho precepto constitucional permite concluir que el Constituyente Originario aprobó dicha disposición, bajo el entendido de que el segundo párrafo garantizaba la respuesta a peticiones de cualquier clase, aun si éstas fueren, por ejemplo, verbales o rendidas en una comparecencia y no necesariamente en papel. Así, la activación del derecho de petición no está condicionada a la presentación de un documento físico ante la autoridad, puesto que, en principio, basta que ésta tome conocimiento cierto de la existencia de una petición para activar el mecanismo de protección garantizado por el artículo 8o. constitucional que implica que, a la petición, debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a la que se haya dirigido, la que tiene la obligación de hacerlo conocer en breve plazo al peticionario.

Justificación: En el debate que precedió la Constitución de 1917 existían ya preocupaciones sobre si las personas pobres podrían acceder al derecho de petición que les imponía la adquisición de papel, lo que denota la intención de hacer accesible tanto como sea posible ese derecho, incluso a partir de comparecencias. Esta interpretación que atiende a la voluntad del Constituyente Originario, abre la posibilidad para ampliar las vías escritas a partir de las cuales las autoridades pueden captar y atender peticiones, en tanto ello sea materialmente posible, lo que puede operar tratándose de escritos de naturaleza digital o electrónica a los que, en todo caso, podría imponerse una regulación que norme su tratamiento; sin perjuicio de que, en algunas circunstancias en las que en la práctica la autoridad ha normalizado el uso de determinadas plataformas para dar respuesta a peticiones, dicha regulación sea innecesaria.

#### 1a./J. 11/2024 (11a.)

Amparo en revisión 245/2022. Joaquín Rivera Espinosa. 1 de febrero de 2023. Cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat,



quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 11/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **DERECHO DE PETICIÓN. SU IMPORTANCIA PARA EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.**

Hechos: Una persona dirigió a un Ayuntamiento una serie de peticiones a partir de la red social *Twitter* (actualmente denominada *X*), en particular, una solicitud de información, una denuncia y un pedimento para la realización de una obra pública. Dichas peticiones no fueron objeto de respuesta, por lo que promovió juicio de amparo contra esa omisión. En su informe justificado, la autoridad defendió que un *tuit* no es una petición formal que cumpla con los extremos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resultaba imposible que comentarios en las redes sociales pusieran en marcha un sistema de la administración pública destinado para atender solicitudes de particulares. La persona Juzgadora de Distrito negó el amparo bajo la consideración destacada de que, si bien el derecho de petición no sólo puede ejercerse por escrito, sino también a través de documentos digitales, como serían los enviados por internet, la autoridad sólo estaría obligada a dar respuesta siempre que institucionalmente prevea esa opción dentro de la normatividad que regula su actuación y se compruebe de manera fehaciente que la solicitud electrónica fue enviada. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión y en sus agravios expresó que el derecho de petición tenía que ser interpretado progresivamente y que, si una petición había sido recibida, no podía condicionarse su respuesta a la emisión de una reglamentación por parte de la autoridad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el derecho de petición, entendido como la prerroga-



tiva de los ciudadanos para formular solicitudes o reclamos a las autoridades con la obligación de brindar escucha, consideración y respuesta, es sumamente complejo y puede involucrar diversas vertientes y variables; se encausa como uno de los pilares de la democracia representativa en la que los ciudadanos no se limitan a votar; sino que tienen una participación activa en la dirección de los negocios públicos; y la garantía de su debido ejercicio potencializa la realización de otros derechos fundamentales, como los de acceso a la justicia, a la libertad de expresión, a la libertad de reunión y de participación democrática, entre otros. Luego, el Estado debe mantener interacción con su población para atender sus peticiones, sea que éstas tengan la forma de solicitudes, denuncias, quejas, iniciativas o demandas, en el marco de una sociedad plural y democrática, en la que el voto no es el único instrumento de representación ciudadana y en la que estos derechos no sólo sirven para la legitimación de las instituciones democráticas, sino sobre todo para el aseguramiento de una convivencia pacífica en la que los distintos reclamos tienen un cauce institucional que busca atenderlos. Se trata de un derecho de suma importancia para el orden jurídico nacional y es relevante entenderlo en el contexto de una sociedad moderna en la que las tecnologías de la información han presentado una evolución importante y un uso cada vez más generalizado.

Justificación: El derecho de petición ha tenido un papel relevante en el surgimiento y desarrollo de las democracias y ha sido caracterizado en distintos contextos como un atributo de la ciudadanía nacional. En el contexto mexicano, cuando menos desde el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se prescribió que a ningún ciudadano debe coartarse la libertad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública (artículo 37); y distintos instrumentos constitucionales que han forjado la nación mexicana reconocieron en distintas formas el derecho de los ciudadanos de dirigirse a las autoridades para formular iniciativas, reclamos y peticiones de diversa índole. Incluso, en el pensamiento del constitucionalista Mariano Otero, el derecho de ciudadanía trae consigo el de votar en las elecciones populares, el de ejercer el de petición, el de reunirse para



discutir los negocios públicos, y el de pertenecer a la Guardia Nacional, todo conforme a las leyes. En su doctrina, el derecho de petición como uno de los pilares de la democracia representativa, conlleva que los ciudadanos no se limiten a votar, sino que tengan una participación activa en la dirección de los negocios públicos. Además, debe tenerse presente que distintos instrumentos internacionales de protección de derechos humanos han coadyuvado en la definición y el fortalecimiento del derecho de petición en sus diversas vertientes. A partir de ello, resulta relevante entender que las redes sociales brindan una oportunidad para ampliar la tutela del derecho de petición en un enfoque de progresividad, lo que es importante no sólo para que los ciudadanos obtengan respuesta a sus reclamos, sino para fortalecer la democracia, para lo cual adquieren valor las plataformas de internet como medios de interacción que permiten facilitar la participación activa de los ciudadanos.

#### 1a./J. 12/2024 (11a.)

Amparo en revisión 245/2022. Joaquín Rivera Espinosa. 1 de febrero de 2023. Cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 12/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN. LAS PETICIONES FORMULADAS A PARTIR DE LA PLATAFORMA *TWITTER* (ACTUALMENTE DENOMINADA *X*), SON SUSCEPTIBLES DE SER ATENDIDAS A PARTIR DE LOS MENSAJES DIRECTOS HABILITADOS EN LA PROPIA RED SOCIAL,**



## **SI ASÍ LO SOLICITA EL PETICIONARIO, SIN PERJUICIO DE QUE EL ACUERDO RESPECTIVO PUEDA TAMBIÉN COMUNICARSE POR OTRAS VÍAS.**

Hechos: Una persona dirigió a un Ayuntamiento una serie de peticiones a partir de la red social *Twitter* (actualmente denominada *X*), en particular, una solicitud de información, una denuncia y un pedimento para la realización de una obra pública. Dichas peticiones no fueron objeto de respuesta, por lo que promovió juicio de amparo contra esa omisión. En su informe justificado, la autoridad defendió que un *tuit* no es una petición formal que cumpla con los extremos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resultaba imposible que comentarios en las redes sociales pusieran en marcha un sistema de la administración pública destinado para atender solicitudes de particulares. La persona Juzgadora de Distrito negó el amparo bajo la consideración destacada de que, si bien el derecho de petición no sólo puede ejercerse por escrito, sino también a través de documentos digitales, como serían los enviados por internet, la autoridad sólo estaría obligada a dar respuesta siempre que institucionalmente prevea esa opción dentro de la normatividad que regula su actuación y se compruebe de manera fehaciente que la solicitud electrónica fue enviada. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión y en sus agravios expresó que el derecho de petición tenía que ser interpretado progresivamente y que, si una petición había sido recibida, no podía condicionarse su respuesta a la emisión de una reglamentación por parte de la autoridad.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que las peticiones formuladas a partir de la plataforma *Twitter* son susceptibles de ser atendidas a partir de los mensajes directos habilitados en la propia red social si así lo solicita el peticionario, sin perjuicio de que el acuerdo respectivo pueda también comunicarse por otras vías. Esto fundamentalmente en el caso de que, conforme a la doctrina de la Primera Sala, surja el deber de la autoridad de dar respuesta a las peticiones formuladas a partir de dicha plataforma.



Justificación: El hecho de que la red social *Twitter* tenga habilitada la posibilidad de comunicación a partir de mensajes directos, a los que pueden acompañarse imágenes, maximiza la posibilidad de no sólo dar una respuesta breve a los peticionarios sino de acompañar documentos a dicha respuesta, lo que podría incluir acuerdos debidamente fundados y motivados a cada petición, así como el envío de los respectivos anexos, sin perjuicio de que podría dejarse a consideración del peticionario el acudir a determinada dependencia a recibir la comunicación original respectiva o de que a partir de la propia red se le requiriera designar un domicilio al cual hacer llegar la respectiva comunicación.

### 1a./J. 13/2024 (11a.)

Amparo en revisión 245/2022. Joaquín Rivera Espinosa. 1 de febrero de 2023. Cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 13/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

## **EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN. UNA VEZ QUE LA AUTORIDAD ACEPTA QUE HA RECIBIDO UNA PETICIÓN, QUEDA OBLIGADA A DICTAR ACUERDO SOBRE ÉSTA.**

Hechos: Una persona dirigió a un Ayuntamiento una serie de peticiones a partir de la red social *Twitter* (actualmente denominada *X*), en particular, una solicitud de información, una denuncia y un pedimento para la realización de una obra pública. Dichas peticiones no fueron objeto de respuesta, por lo que promovió juicio de amparo contra esa omisión. En su informe justificado, la autoridad defendió que un *tuit* no es una petición formal que



cumpla con los extremos del artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que resultaba imposible que comentarios en las redes sociales pusieran en marcha un sistema de la administración pública destinado para atender solicitudes de particulares. La persona Juzgadora de Distrito negó el amparo bajo la consideración destacada de que, si bien el derecho de petición no sólo puede ejercerse por escrito, sino también a través de documentos digitales, como serían los enviados por internet, la autoridad sólo estaría obligada a dar respuesta siempre que institucionalmente prevea esa opción dentro de la normatividad que regula su actuación y se compruebe de manera fehaciente que la solicitud electrónica fue enviada. Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión y en sus agravios expresó que el derecho de petición tenía que ser interpretado progresivamente y que, si una petición había sido recibida, no podía condicionarse su respuesta a la emisión de una reglamentación por parte de la autoridad.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que una autoridad que acepta haber recibido una petición no puede eludir su responsabilidad de dictar acuerdo sobre ésta, aun si dicho acuerdo no resuelve de forma favorable la petición y si el mismo involucra una prevención o la simple orientación al particular con respecto a la petición formulada e incluso la canalización de ésta a la autoridad competente, entre otras posibilidades.

**Justificación:** El segundo párrafo del artículo 8o. constitucional mandata a las autoridades a emitir un acuerdo escrito como respuesta a cualquier petición que los ciudadanos formulen, por lo que independientemente de que la petición no reúna los requisitos necesarios, ello no es óbice para que las autoridades eludan su responsabilidad de dictar un acuerdo; lo anterior, aun si éste no resuelve de forma favorable la petición y si el mismo involucra una prevención o la simple orientación al particular con respecto a la petición formulada e incluso, la canalización de ésta a la autoridad competente, entre otras posibilidades. Ahora bien, ciertas peticiones pueden exigir la





acreditación de la personalidad, su formulación a partir de una vía, medio o mecanismo específico, entre otras precondiciones de procedencia; pero esto no es óbice para que una petición, aun sin dichos requisitos, deje de ser acordada, en tanto que la doctrina de este Alto Tribunal ha sostenido que ello no puede ser argumentado como excusa u obstáculo para la emisión de una respuesta. Luego, si una autoridad simplemente rechaza la emisión de algún acuerdo, por el hecho de que las peticiones que le fueron formuladas no le fueron canalizadas a partir de lo que para dicha autoridad constituye una vía formal, pero es evidente que ha dado respuesta a otras peticiones formuladas en similares términos, no debe existir obstáculo alguno que impida a la autoridad dictar acuerdo sobre nuevas peticiones así formuladas. Dicho acuerdo podría no estar necesariamente fundado y motivado, ni menos suscrito con firma autógrafa; lo que, en su caso, conforme a la doctrina de este Alto Tribunal, podría involucrar un vicio de diversa índole, cuestionable a partir de los artículos 14 y 16 de la Carta Magna; sin embargo, en principio, la sola omisión de respuesta, cualquiera que sea, es reclamable a partir de la violación al artículo 8o. constitucional. Lo destacado es que cuando una autoridad no niega haber tenido conocimiento de una petición, está obligada a emitir respuesta, con la debida fundamentación y motivación, independientemente de la vía de comunicación al peticionario.

### 1a./J. 14/2024 (11a.)

Amparo en revisión 245/2022. Joaquín Rivera Espinosa. 1 de febrero de 2023. Cinco votos de la Señora Ministra y de los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Guillermo Pablo López Andrade.

Tesis de jurisprudencia 14/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diecisiete de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 26 de enero de 2024 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**DERECHO PROCESAL DE LA VÍCTIMA A SOLICITAR EL RESTABLECIMIENTO DE LAS COSAS AL ESTADO ANTERIOR AL HECHO DELICTIVO. EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE ESTABLECE ESTA MEDIDA PROVISIONAL, INTERPRETADO DE MANERA CONFORME, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD PROCESAL, INMEDIACIÓN Y CONTRADICCIÓN, QUE RIGEN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL.**

**DERECHO PROCESAL DE LA VÍCTIMA A SOLICITAR EL RESTABLECIMIENTO DE LAS COSAS AL ESTADO ANTERIOR AL HECHO DELICTIVO. EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE ESTABLECE ESTA MEDIDA PROVISIONAL, NO TRANSGREDE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA.**

AMPARO EN REVISIÓN 217/2022. 1 DE FEBRERO DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** La parte quejosa impugnó vía juicio de amparo indirecto la determinación emitida en una audiencia en la que el Juez de Control, con fundamento en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, decretó diversas medidas provisionales tendentes a restablecer las cosas al estado que guardaban antes de ocurrir los hechos denunciados, relacionados con diversos acuerdos que se tomaron en una asamblea general ordinaria de una sociedad mercantil, específicamente, la revocación de su administrador único y el aumento del capital. Respecto de ese precepto formuló conceptos de violación alegando su inconstitucionalidad por transgredir el derecho fundamental de seguridad jurídica y a los principios de intermediación, contradicción e igualdad procesal.



El Juez de Distrito que conoció del juicio constitucional, negó el amparo, porque consideró que la sola circunstancia de que el artículo reclamado no contemplara de forma taxativa que debía darse intervención al imputado para el otorgamiento de medidas provisionales, no constituía en sí misma un vicio de inconstitucionalidad, ya que desde su concepción a nivel constitucional esas medidas se regían por el principio de contradicción, además, el precepto combatido debía observarse de manera orgánica con el cuerpo legal del que formaba parte.

Inconforme, el quejoso interpuso recurso de revisión, en cuya resolución, el Tribunal Colegiado del conocimiento, a falta de precedente, remitió el asunto a esta Suprema Corte de Justicia para la asunción de su facultad originaria.

	Apartado	Criterio y decisión	Páginas
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	10
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	Es innecesario pronunciarse sobre la oportunidad con que se hizo valer el recurso de revisión, porque el Tribunal Colegiado verificó ese aspecto, y determinó que se interpuso en tiempo.	10
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El recurso de revisión fue presentado por parte legitimada.	11
IV.	<b>CUESTIONES PARA LA RESOLUCIÓN</b>	Síntesis de conceptos de violación, consideraciones de la sentencia de amparo, argumentos de agravio y consideraciones del Tribunal Colegiado.	11
V.	<b>PROCEDENCIA</b>	El recurso de revisión es procedente, porque se interpuso contra una sentencia de un Juzgado de Distrito, que se dictó en audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales. De modo que se surten los extremos del punto tercero, con relación al segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.	19



VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>	En virtud de la omisión de estudio por parte del Juez de Distrito y Tribunal Colegiado, por economía procesal, se realiza el análisis de manera directa de los aspectos de procedencia destacados.	19
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Se determina que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no vulnera los principios de seguridad jurídica, igualdad procesal, intermediación ni contradicción, consagrados respectiva y sistemáticamente en los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	23
VIII.	<b>RESERVA DE JURISDICCIÓN</b>	Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, para que dentro del ámbito de su competencia, se pronuncie respecto de los tópicos de legalidad que subsistan.	50
XI.	<b>DECISIÓN</b>	En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida, aunque ello sea por razones diversas a las asumidas por la autoridad de amparo en primera instancia.	50
	<b>PUNTOS RESOLUTIVOS</b>	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** y ***** , Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.</p> <p>TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, en términos de esta ejecutoria.</p>	50

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al día **primero de febrero de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:



## SENTENCIA

A través de la cual, se resuelve el amparo en revisión **217/2022**, interpuesto por \*\*\*\*\* , por propio derecho, y en representación de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, contra la sentencia que dictó el Juez Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, el veinte de agosto de dos mil veintiuno, 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 analizar la regularidad constitucional del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales; en específico, para determinar si resulta contrario o no al derecho fundamental de seguridad jurídica y a los principios de inmediación, contradicción e igualdad procesal.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos.** El cuatro de octubre de dos mil diecisiete, a las nueve horas con cuarenta y cinco minutos, se celebró la asamblea general ordinaria de accionistas de la sociedad mercantil \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, en la que entre otras determinaciones, se acordó: *i*) revocar al señor \*\*\*\*\* , como administrador único de la sociedad, y se designó en ese cargo al señor \*\*\*\*\* , con las facultades y poderes que fueron revocados; y *ii*) aumentar el capital social de la empresa, en su parte variable, en un monto de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* de pesos M.N.), para quedar en la cantidad total de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* pesos M.N.).

2. Inconforme con lo anterior, la Sociedad Mercantil \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable (accionista de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable), a través de \*\*\*\*\* , en su carácter de presidenta del Consejo de Administración, promovió en la vía ordinaria mercantil, acción de oposición, y solicitó como medida cautelar la suspensión de la ejecución de las resoluciones adoptadas en la mencionada asamblea.

3. De la demanda tocó conocer al Juez Octavo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, donde se radicó como juicio ordinario mercantil \*\*\*\*\* , y previo desahogo de una prevención para acompañar copias del escrito inicial,



por auto de veintiuno de diciembre de dos mil diecisiete, la admitió a trámite, y decretó la medida cautelar solicitada, en los siguientes términos:

"... Como lo solicita, se decreta la suspensión de las resoluciones adoptadas de la asamblea general ordinaria de accionistas de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, celebrada a las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del cuatro de octubre de dos mil diecisiete, en calle \*\*\*\*\* , número \*\*\*\*\* , colonia \*\*\*\*\* , Municipio de \*\*\*\*\* , San Luis Potosí, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado que actualmente guarden y no se ejecuten las resoluciones tomadas en la aludida asamblea de accionistas, hasta en tanto se falle el asunto de origen. Y, en el caso de que se haya iniciado ya el cumplimiento de las decisiones tomadas en dicha asamblea, la medida cautelar que se concede, tendrá el efecto de que no se continúe con dicha ejecución; lo anterior, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 202 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

"En efecto, la medida decretada se concede al haberse solicitado expresamente por la parte actora, y acorde a lo establecido en la Ley que establece el derecho de oposición que hace valer la accionante, además de que para su efectividad evidentemente se fijará garantía bastante para responder de los daños y perjuicios que pudieren causarse a la sociedad, por la inejecución de dichas resoluciones, en caso de que la sentencia declare infundada la oposición.

"En consecuencia, requiérase a la parte actora para que dentro del término de tres días exhiba ante este juzgado fianza por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* PESOS \*\*\*\*\* M.N.), con el propósito de garantizar los posibles daños y perjuicios que con dicha medida pudieran ocasionarse, en caso de declararse infundada la oposición de las resoluciones adoptadas en la citada asamblea.

"Cantidad que se fija de manera discrecional, toda vez que el asunto es de cuantía indeterminada, puesto que lo que se reclama es la oposición de los acuerdos tomados en la asamblea general de accionistas antes citada.

"Aunado a que de la interpretación del artículo 202 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, se evidencia la suspensión de la ejecución de los



acuerdos o resoluciones tomados en la asamblea de accionistas de una sociedad, constituye una medida precautoria que podrá decretarse para evitar que la ejecución de esas resoluciones provoque la ineficacia de la sentencia que llegue a dictarse; luego, se insiste en que es procedente la misma en el caso, al haberse ejercitado la acción de oposición contra aquellas determinaciones, sin que sea factible realizar un estudio de la acción ejercida respecto a las prestaciones reclamadas, pues ello evidentemente tendrá lugar al momento de dictarse una sentencia sobre el fondo de lo solicitado, en su caso; además de que la medida sólo restringe el derecho de ejecutar los acuerdos tomados, de manera preventiva, provisional y no definitiva. ..."

4. En contra de ese acuerdo, \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió juicio de amparo indirecto, que se registró con el número \*\*\*\*\* , en el índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, y se resolvió el trece de enero de dos mil veinte, en el sentido de negar el amparo solicitado.

5. Por escrito que se presentó el nueve de marzo de dos mil dieciocho, \*\*\*\*\* , en su carácter de apoderado legal y accionista mayoritario de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, formuló querrela y/o denuncia, ante la Fiscalía General del Estado de Nayarit, en la que señaló que tuvo conocimiento de que la sociedad mercantil \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, en octubre de dos mil diecisiete, celebró una asamblea general ordinaria de accionistas en la que fue removido el señor \*\*\*\*\* . Además, que el propósito de esa asamblea irregular fue apropiarse del control corporativo de la sociedad y de sus activos, pues no se cumplieron los requisitos legales para convocarla, y se simuló el aumento de capital de la sociedad sin acreditar su pago, a fin de que algunos accionistas dejaran de ser minoría.

6. El mismo día, se inició la carpeta de investigación \*\*\*\*\* , y el veintisiete de marzo siguiente, \*\*\*\*\* , en su carácter reconocido de asesor jurídico de la víctima, formuló petición al Ministerio Público adscrito a la Unidad de Investigación de Delitos Patrimoniales del Sistema Penal Acusatorio, para que presentara solicitud de audiencia al Juez de Control, con la finalidad de discutir sobre el otorgamiento de medidas especiales previstas en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, a efecto de restablecer las cosas al estado que guardaban antes de ocurrir los hechos denunciados.



7. El Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, recibió la solicitud formulada, y el veintiséis de abril posterior, al celebrar la audiencia de control en la causa penal \*\*\*\*\* , concedió las siguientes medidas de restablecimiento provisional:

"I. Deberá dejarse sin efectos o suspenderse de manera provisional todos los acuerdos adoptados en la asamblea de fecha 4 (cuatro) de octubre del año 2017.

"II. El administrador general único y director general \*\*\*\*\* designado en dicha asamblea, deberá abstenerse de ejercer dicho encargo.

"III. De manera provisional y con motivo de las medidas decretadas, la administración de la sociedad deberá quedar a disposición del anterior administrador general único el C. \*\*\*\*\* , quien ejercía dicho encargo hasta antes de la asamblea de fecha 4 (cuatro) de octubre del año 2017.

"IV. La participación o tenencia accionaria deberá de permanecer como se encontraba antes de la fecha 4 (cuatro) de octubre del año 2017.

"V. El comité técnico del fideicomiso bajo el número \*\*\*\*\* del banco, \*\*\*\*\* en donde la empresa \*\*\*\*\* , S.A. de C.V. es fideicomitente y fideicomisaria, deberá ser representado provisionalmente por las mismas personas que detentaban dicho cargo hasta antes de la asamblea de fecha 4 de octubre del año 2017, quienes son los C. \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , todos ellos en su carácter de miembros propietarios y por los C. \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* en su carácter de suplentes.

"VI. Cualquier institución de crédito deberá abstenerse de reconocer como nuevo administrador general único a la persona designada mediante la asamblea del día 4 de octubre del año 2017, con motivo de la medida provisional que se solicita."

8. El treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, el Juez de Control libró exhorto al Juez en turno del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Villa de Reyes, San Luis Potosí, a efecto de que se diera cumplimiento a las medidas provisionales decretadas.





9. **Amparo indirecto.** En escrito que se presentó el doce de junio de dos mil dieciocho, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, \*\*\*\*\* , por propio derecho, y en su carácter de apoderado general para pleitos y cobranzas, y administrador único de la sociedad mercantil \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, promovió demanda de amparo indirecto, en la que señaló como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes:

1. Del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, reclamó su intervención en el proceso legislativo relativo a la aprobación, expedición y promulgación del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

2. Del Congreso de la Unión, reclamó su intervención en el proceso legislativo relativo a la aprobación, expedición y promulgación del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

3. Del Juez Octavo de Distrito en San Luis Potosí, reclamó la omisión de hacer cumplir la resolución incidental dictada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, dentro del juicio de amparo \*\*\*\*\* , así como su abstención a preservar la materia de dicho juicio constitucional; y todos los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos, de facto o de *iure* que derivaran de los actos reclamados.

4. Del Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, reclamó el auto de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, en el que ordenó como medida provisional, el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la asamblea general ordinaria de accionistas de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, celebrada el cuatro de octubre de dos mil diecisiete, dejando o suspendiendo los efectos de esa asamblea; la orden de detención o aprehensión o comparecencia o presentación, dictada contra de \*\*\*\*\* ; y todos los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos que derivaran de los actos reclamados.

5. Del agente del Ministerio Público de la Unidad de Investigación Especializada en Delitos Patrimoniales de la Fiscalía del Estado de Nayarit, del fiscal general del Estado de Nayarit, y del director de Investigación Criminal (Ministe-



rial) del Estado de Nayarit, reclamó la tramitación e integración de una carpeta de investigación seguida a espaldas del quejoso y su representada; y todos los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos, que derivaran de los actos reclamados.

6. Del Juez del Sistema Penal Acusatorio y Oral con residencia en Santa María del Río, San Luis Potosí; de la directora general del Instituto Registral y Catastral del Estado; del Registrador Público de Santa María del Río, San Luis Potosí; del Oficial Judicial adscrito a la Sala Base del Sistema de Justicia Penal Acusatorio con residencia en Santa María del Río, San Luis Potosí, reclamó la inminente intervención en la cumplimentación y diligenciación del exhorto derivado del auto de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, dictado por el Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit; y todos los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos, que derivaran de los actos reclamados.

7. Del procurador de Justicia en el Estado de San Luis Potosí, del director de Policía Ministerial del Estado de San Luis Potosí; del agente o encargado de la Policía Ministerial de Villa de Reyes, San Luis Potosí, reclamó su inminente intervención en la materialización de la orden de detención o aprehensión o comparecencia o presentación, dictada contra el quejoso; y todos los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos, que derivaran de los actos reclamados.

10. Conoció del asunto el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, cuyo titular, en auto de diecinueve de junio de dos mil dieciocho, lo registró con el número \*\*\*\*\*, y requirió al promovente para que exhibiera las copias necesarias de la demanda de amparo para el debido trámite del asunto.

11. Desahogada la prevención, en auto de diecinueve de junio siguiente, respecto del acto reclamado al Juez Octavo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, consistente en la omisión de hacer cumplir la resolución incidental dictada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, dentro del juicio de amparo \*\*\*\*\*, así como su abstención a preservar la materia de dicho juicio constitucional; y todos los efectos directos e indirectos, mediatos e inmediatos, de facto o de *iure* que derivaran de los actos reclamados. El Juez de Distrito del conocimiento resolvió de oficio y de plano decretar la separación



de los procedimientos de amparo y ordenó remitir el testimonio correspondiente a la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, para que el referido acto reclamado se registrara y turnara como asunto nuevo.

12. Asimismo, desechó de plano la demanda con relación a los actos reclamados al agente del Ministerio Público de la Unidad de Investigación Especializada en Delitos Patrimoniales de la Fiscalía del Estado de Nayarit, fiscal general del Estado de Nayarit y director de Investigación Criminal (Ministerial) del Estado de Nayarit, por considerar actualizada de forma manifiesta, la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII, con relación al 107, fracción V, de la Ley de Amparo, en virtud de que la reclamada tramitación e integración de la carpeta de investigación no eran actos de imposible reparación que irrogaran perjuicio a los derechos sustantivos del quejoso.

13. Luego, admitió a trámite la demanda de amparo respecto de los restantes actos reclamados, solicitó informe justificado a las autoridades responsables, fijó fecha para la celebración de la audiencia constitucional, señaló como terceros interesados al Ministerio Público que intervino en la audiencia de la que derivó el acto reclamado, así como a \*\*\*\*\* , quien se ostentó como apoderado legal y asesor victimal de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, y dio intervención al Ministerio Público de la Federación adscrito.

14. La parte quejosa, en escrito que se recibió en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, el diecinueve de julio de dos mil dieciocho, amplió la demanda de amparo, respecto del Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, de quien reclamó:

- La audiencia de veintiséis de abril de dos mil dieciocho, celebrada dentro de la causa penal \*\*\*\*\* , derivada de la carpeta de investigación \*\*\*\*\* .
- La resolución dictada dentro de la referida audiencia.
- El auto de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, dictado dentro de la citada causa penal.



15. En escrito que se recibió en la misma oficina de correspondencia, el diecisiete de agosto siguiente, la parte quejosa nuevamente amplió la demanda de amparo, en cuanto al Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, de quien reclamó:

- El acta mínima de la audiencia de actos de control judicial de veintiséis de abril de dos mil dieciocho, emitida en la causa penal \*\*\*\*\*.

16. Asimismo, la quejosa atribuyó el carácter de autoridades ejecutoras, al representante legal de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple; al Comité Técnico del Fideicomiso de Actividades Empresariales \*\*\*\*\* , contratado con la institución bancaria señalada; así como a \*\*\*\*\* , como particular ejecutor.

17. En auto de veintidós de agosto de dos mil diecinueve, se admitieron a trámite las ampliaciones de demanda, únicamente respecto de la audiencia de veintiséis de abril de dos mil dieciocho, que se atribuyó al Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, y de las autoridades responsables señaladas como ejecutoras; por tanto, se requirieron los informes justificados correspondientes.

18. El veinte de agosto de dos mil veintiuno, se celebró la audiencia constitucional, en la que se dictó sentencia, en los términos siguientes:

- Se sobreseyó en el juicio, respecto de los actos que reclamaron al Juez de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, consistentes en la orden de detención, aprehensión, comparecencia o presentación dictada contra el quejoso \*\*\*\*\* , y su ejecución que se atribuyó a la Procuraduría General de Justicia del Estado, a la Policía Ministerial del Estado y al Encargado de la Policía Ministerial del Estado, con residencia en Villa de Reyes, San Luis Potosí.

- Se negó la protección constitucional contra los actos que reclamó del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y del Congreso de la Unión, consistentes en la discusión, aprobación y promulgación del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



• Concedió el amparo contra los actos que se reclamaron del Juez de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, Juez de Control y Tribunal de Juicio Oral, adscrito al Centro de Justicia Penal, Sala Base Santa María del Río y del Oficial Judicial de su adscripción, y de la directora del Registro Público de la Propiedad, y del encargado del Registro Público de la Propiedad, con residencia en Santa María, San Luis Potosí, así como de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, y del Comité Técnico del Fideicomiso de Actividades Empresariales \*\*\*\*\* , contratado con la institución bancaria señalada, relacionados con la concesión y ejecución de las medidas cautelares solicitadas por la parte quejosa. Y para el efecto de que el Juez de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, realizara lo siguientes:

a) Dejar insubsistente la audiencia de veintiséis de abril de dos mil dieciocho, verificada en autos de la causa penal \*\*\*\*\* y el acta levantada con motivo de la misma, así como el auto de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, por el que se dispuso el envío del exhorto derivado de dicha actuación; y,

b) Ordenara la reposición del procedimiento a fin de que se cite a los imputados a fin de que manifiesten lo que a su derecho corresponda con relación a las medidas solicitadas por el denunciante, hecho lo cual, prosiguiera con el trámite correspondiente y con libertad de jurisdicción, resolviera lo que estime pertinente.

c) En el entendido de que la nueva audiencia, en que se dé cumplimiento al fallo protector, debía ser presidida por un nuevo Juez de Control que al efecto se designara, pues de no hacerlo así, se corría el grave riesgo de quebrantar los principios de contradicción, concentración, continuidad e inmediación, que rigen en el sistema acusatorio y oral.

19. **Recurso de revisión.** En desacuerdo con lo resuelto, \*\*\*\*\* , en su carácter de autorizado de la parte quejosa, en escrito que se presentó ante la Oficialía de Partes del Juzgado de Distrito, el diecisiete de septiembre de dos mil veintiuno, interpuso recurso de revisión.

20. Conoció del asunto el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, cuyo presidente, en auto de treinta de noviembre de dos mil veintiuno,



admitió a trámite el recurso y lo registró con el número \*\*\*\*\*; luego, en sesión ordinaria virtual de veintiocho de abril de dos mil veintidós, por unanimidad de votos, determinó remitir el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que reasumiera su competencia originaria y se pronunciara respecto de la constitucionalidad el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

**21. Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El Ministro presidente de este Alto Tribunal, en auto de trece de mayo de dos mil veintidós, determinó asumir la competencia originaria para conocer del recurso, lo registró con el número **217/2022**, lo radicó en la Primera Sala por tratarse de un asunto de su especialidad, y lo turnó para su estudio al señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

22. La presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en auto de diecinueve de agosto siguiente, ordenó avocarse al conocimiento del asunto y lo envió a la ponencia designada para la elaboración del proyecto de resolución.

## I. COMPETENCIA

23. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer del recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo; y, 21 fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se interpuso en contra de una sentencia que se dictó en audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, por un Juzgado de Distrito, en el que se cuestionó la regularidad constitucional de una norma de carácter general del orden federal, como lo es el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuya materia es de la especialidad de esta Sala, sin que sea necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## II. OPORTUNIDAD

24. Es innecesario pronunciarse sobre la oportunidad con que se hizo valer el recurso de revisión, porque el Tribunal Colegiado verificó ese aspecto, y determinó que se interpuso en tiempo.



### III. LEGITIMACIÓN

25. El autorizado del quejoso está legitimado para interponer el recurso de revisión principal, porque tiene reconocido ese carácter en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí.

### IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA LA RESOLUCIÓN

26. **Conceptos de violación.** La parte quejosa, con relación al tema de constitucionalidad que subsiste en esta instancia, hizo valer, en síntesis:

- El artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídica, previstas por los artículos 14 y 16 constitucionales.

Las garantías de seguridad jurídica postulaban la certeza que debía tener el gobernado de que su persona, familia, posesiones o derechos, serían respetados por la autoridad; pero si se producía una afectación, debía ajustarse a los procedimientos previamente establecidos en la Constitución y las leyes secundarias.

Los artículos 14 y 16 constitucionales, establecían el derecho fundamental a la seguridad jurídica, sobre el que la Primera Sala de la Suprema Corte, en la jurisprudencia de rubro: "ORDEN DE APREHENSIÓN, EN ELLA PUEDEN VIOLARSE GARANTÍAS TUTELADAS, EN ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES DISTINTOS AL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.", señaló: "... las garantías de seguridad jurídica valen por sí mismas, ya que ante la imposibilidad material de que en un artículo se contengan todos los derechos públicos subjetivos del gobernado, lo que no se contenga en un precepto constitucional, debe de encontrarse en los demás, de tal forma, que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y por lo tanto, en estado de indefensión."

El precepto reclamado era inconstitucional, porque la garantía de seguridad jurídica tenía por objeto generar en los gobernados un estado de confiabilidad y calculabilidad de las consecuencias que generaran sus actos, evitando



de esta manera el engaño, frustración, sorpresa y arbitrariedad; por tanto, las normas no debían ser aisladas sino interpretarse como parte integrante de un sistema jurídico.

Así, la seguridad jurídica consistía en la expectativa del ciudadano, razonablemente fundada, sobre cuál había de ser la actuación del poder en la elaboración y aplicación del derecho por todas las autoridades, en este caso judiciales. En efecto, la actuación del Estado mexicano, estaba limitada por el derecho, concretamente por el principio de legalidad, conforme al cual, todo ejercicio del poder público debía estar sometido a la voluntad de la ley, que se traducía en que las autoridades sólo podían hacer aquello que les estaba permitido.

- Las garantías constitucionales salvaguardaban la correcta aplicación de la ley; precisamente, las garantías de seguridad creaban una especie de "coto vedado", restringiendo la actividad del Estado que únicamente podía intervenir en ciertos casos si se cumplían los requisitos del Texto Constitucional. La seguridad jurídica implicaba la certeza que debía tener el gobernado de que su persona, papeles, familia, posesiones o derechos, serían respetados por la autoridad; y si ésta debía afectarlos, tenía que ajustarse a los procedimientos previamente establecidos por la ley.

Las garantías de seguridad jurídica habían sido definidas como derechos subjetivos públicos que podrían oponerse a los órganos estatales, ya que podrían hacerse valer ante sujetos pasivos públicos, es decir, el Estado y sus autoridades, para exigirles que se sujeten a un conjunto de requisitos previos a la emisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, ya sean privativos o de molestia, para que no caigan en indefensión o incertidumbre jurídica.

Así, las garantías de seguridad jurídica partían de la premisa que debían observarse requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos, a la vez que privilegiaban que no cayeran en estado de indefensión o incertidumbre jurídica. En ese sentido, el legislador estaba obligado a consignar en las leyes, el procedimiento adecuado para oír a los gobernados y darles oportunidad de defenderse; lo que no se observó al mo-





mento de expedirse el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Si bien, dicho numeral postulaba y privilegiaba la posibilidad de que la presunta víctima solicitara y obtuviera una medida que le permitiera que se le restituyeran sus bienes u objetos, o bien, el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho; también lo era que el legislador fue omiso en prever que la medida provisional resultaba susceptible de afectar los derechos de terceros, ya que no permitía escuchar en derecho y de manera previa al otorgamiento de la medida, a la persona física o moral que pudiera verse afectada con la misma.

- En esa tesitura, la omisión legislativa era inconstitucional, porque que la eventual afectación a derechos de terceros, traería consigo la obligación del promovente de la medida de resarcir al tercero los daños o perjuicios; o al menos, generarle responsabilidad en caso de que fuera desestimada su denuncia. Además, el legislador pasó por alto establecer si era necesario escuchar a la contraparte de la víctima, previo a la concesión de la medida; silencio que se reprochaba al legislador, porque ante una figura de tales consecuencias, debió establecer claramente las bases necesarias para el efecto de evitar la incertidumbre, que dejaba en estado de indefensión a los gobernados y ponía de relieve que la omisión legislativa de mérito, transgredía las garantías de seguridad jurídica previstas en la Constitución Federal.

- Si bien resultaba imposible que el artículo reclamado contuviera todo lo relativo a ese supuesto; se vulneraba el derecho del gobernado a que aquello que no se contuviera en un artículo, se previera en los demás. El numeral tildado de inconstitucional, carecía de bases que permitieran la intervención de la contraparte de la víctima y/o de los terceros que pudieran verse afectados con el otorgamiento de la medida provisional en estudio, así como el resguardo de sus derechos fundamentales; por tanto, algún otro precepto de la legislación adjetiva debía contener esas reglas o parámetros, lo que no acontecía y, por tanto, esa omisión dejaba a la empresa que representaba, en situación de incertidumbre jurídica e indefensión.

- Se vulneraron los derechos de defensa y de contradicción de la parte quejosa, porque no fue citado a comparecer por ninguna autoridad judicial o



administrativa para ser informado de los hechos que se le imputaban y de los derechos que le asistían, ni se le dio oportunidad de ofrecer testigos y pruebas para su defensa.

27. **Sentencia del amparo.** Las consideraciones emitidas por el Juez de Distrito para negar el amparo con relación al impugnado artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se sustentaron en los razonamientos siguientes:

I. Se tuvo por actualizada la causa de sobreseimiento prevista en la fracción IV, del artículo 63 de la Ley de Amparo, al advertir que no eran ciertos los actos que se reclamaron del Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, consistentes en la orden de detención, aprehensión, comparecencia o presentación, que se dictó en contra el quejoso, ni su ejecución que se atribuyó a la Procuraduría General de Justicia del Estado, a la Policía Ministerial del Estado y al encargado de la Policía Ministerial del Estado, con residencia en Villa de Reyes, San Luis Potosí; pues así lo refirieron expresamente al rendir sus informes justificados, sin que el quejoso aportara prueba para desvirtuar esas negativas.

II. En cuanto a la inconstitucionalidad que se planteó respecto del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se declararon **infundados** los conceptos de violación, por las razones siguientes:

- De la lectura del artículo reclamado, se observaba que la restitución de bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, era de carácter provisional; además, procedía en cualquier estado procesal. De ahí que al dictarse la sentencia, sería donde se determinaría si los imputados eran o no responsables del delito que se les imputaba y, en su caso, se ordenaría su restitución definitiva o revocación.

- La medida prevista en el artículo impugnado, era de carácter provisional; por lo que atendiendo a esa circunstancia, el Máximo Tribunal del País, al analizar las providencias dictadas con el fin de restituir al ofendido en el goce de sus derechos, aun cuando hacían referencia al sistema penal tradicional, resultaban ilustrativas para el caso, porque continuaban compartiendo la naturaleza



de medida provisional, ya que si durante la secuela del procedimiento criminal se determinaba que no existió delito alguno, se pronunciaría sentencia absolutoria que la dejaría sin efecto, ya que con ellas no se perseguía en sí, como finalidad, el egreso de un bien material o inmaterial de la esfera jurídica del gobernado o impedir el ejercicio de un derecho sobre el referido bien, sino la restitución del ofendido en el goce de sus derechos, así como evitar que se siguiera cometiendo una conducta antisocial.

En la sustancial idea jurídica, se invocó en apoyo la jurisprudencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "OFENDIDO POR EL DELITO. LOS CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE FACULTAN AL JUZGADOR PARA DICTAR LAS PROVIDENCIAS ENCAMINADAS A RESTITUIR A AQUÉL EN EL GOCE DE SUS DERECHOS, NO TRANSGREDEN LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA."

- El dieciocho de junio de dos mil ocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Federal, con la finalidad de regular el nuevo sistema de justicia penal y de seguridad pública en el país, en aras de transitar de un Sistema de Justicia Penal Mixto-inquisitivo a un sistema de corte acusatorio y oral, mismo que en términos de lo dispuesto por el artículo 4 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en armonía con el 20 de la Constitución Federal, se regía, entre otros, por el principio de contradicción, que consistía en que se dotara a las partes de la oportunidad de presentar sus argumentos y contra argumentos.

- Así, la sola circunstancia de que el artículo reclamado no contemplara de forma taxativa que debía otorgarse intervención al imputado, no constituía en sí misma un vicio de inconstitucionalidad, tomando en consideración que dicha porción normativa, se encontraba inmersa en un sistema que desde su concepción a rango constitucional, se encontraba impregnado del principio de contradicción, de forma que su contenido no debía vislumbrarse de forma aislada, sino de manera armónica con el cuerpo legal del que formaba parte y, por tanto, a la luz de los principios que regían el Sistema Penal Acusatorio y Oral.

- En esa medida, no era requisito indispensable que en el contenido de dicho artículo se requiriera dar intervención a los imputados, sino que en su



caso, la observancia a esa prerrogativa, dependía de la adecuada intervención del operador jurídico como rector del proceso, quien previo a tomar una determinación con apoyo en ese artículo, debía velar por la observancia, entre otros, del citado principio de contradicción, salvo en los casos de excepción previstos en el propio código, dentro de las que no se encontraba el relativo a decretar las medidas provisionales a que se refería el artículo 111 materia de análisis.

- Desde esa perspectiva, no se consideró que el citado numeral fuera en sí mismo contrario a la Constitución.

III. En cuanto los conceptos de violación relacionados con la audiencia de veintiséis de abril dos mil dieciocho, que se celebró en la causa penal <sup>\*\*\*\*\*</sup>, el acta que se emitió con motivo de la misma, así como el auto de treinta y uno de mayo siguiente, en el que se ordenó el envío del exhorto que derivó de esa actuación, emitidos por el Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, se calificó de fundado que se vulneraba la garantía de audiencia, así como los principios de igualdad procesal, contradicción y debido proceso.

- La medida provisional referida en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se consideraba una audiencia preliminar que podía ser solicitada por la víctima, previo a la etapa de juicio; audiencia que de conformidad con las fracciones VI y X del apartado A del artículo 20 constitucional, de ser factible por estar identificadas las partes, se debía respetar el principio de contradicción.

- Ello, porque tomando en consideración el principio previsto en la fracción X del apartado A del artículo 20 constitucional, en el que se indicaba que los principios previstos en dicho numeral, se observarían también en las audiencias preliminares a juicio.

- De los artículos 9, 52, 56, 57 y 62 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se desprendía que todo acto procedimental que debiera resolver el Juez de Control, se realizaría en audiencia, salvo los casos de excepción previstos por el código; diligencia que se desarrollaría íntegramente ante su presencia, así como de las partes que debían intervenir en ella, como el impu-



tado, quien en caso de no comparecer, se le podría imponer una medida de apremio y, en su caso, previa solicitud del Ministerio Público podría ordenar su comparecencia.

- Por ello, el comportamiento de la autoridad judicial, fue contrario a los principios que regían al Sistema Penal Acusatorio, previstos en la Constitución Federal, pues al no estar presente el quejoso en la audiencia, de acuerdo con el principio de inmediación, no estuvo en aptitud de apreciar personalmente la información proporcionada al Juzgador como fundamento de la solicitud de restitución materia de la litis.

**IV.** En ese orden de ideas, se concedió al quejoso el amparo que solicitó, para el efecto de que el Juez de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit:

"a) Deje insubsistente la audiencia de veintiséis de abril de dos mil dieciocho verificada en autos de la causa penal \*\*\*\*\* y el acta levantada con motivo de la misma, así como el auto de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, por el que se dispuso el envío del exhorto derivado de dicha actuación; y,

"b) Ordene la reposición del procedimiento a fin de que se cite a los imputados a fin de que manifiesten lo que a su derecho corresponda en relación las medidas solicitadas por el denunciante, hecho lo cual, prosiga con el trámite correspondiente y con libertad de jurisdicción, resuelva lo que estime pertinente.

"c) En el entendido de que la nueva audiencia, en que se dé cumplimiento al fallo protector deberá ser presidida por un nuevo Juez de Control que al efecto se designe, pues de no hacerlo así, se corre el grave riesgo de quebrantar los principios de contradicción, concentración, continuidad e inmediación, que rigen en el sistema acusatorio y oral.

Mientras que en lo relativo a las autoridades ejecutoras Juez de Control y Tribunal de Juicio Oral, adscrito al Centro de Justicia Penal, Sala Base Santa María del Río y del Oficial Judicial de su adscripción, y de la directora del Registro Público de la Propiedad, y del encargado del Registro Público de la Propiedad, con residencia en Santa María, San Luis Potosí, consistentes en la



diligenciación del exhorto que ordenó girar la responsable ordenadora, así como a \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, y del Comité Técnico del Fideicomiso de Actividades Empresariales \*\*\*\*\* contratado con la institución bancaria señalada, bastará con que en cumplimiento a la sentencia de amparo, informen que quedan enteradas de los términos de la presente sentencia y que acatarán lo ordenado por la responsable ordenadora."

**28. Recurso de revisión.** La parte quejosa expuso como agravios, en síntesis:

**Primero.** El Juez de Distrito, de forma correcta señaló que en el caso de la providencia señalada en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debía imperar el principio de contradicción; consecuentemente, aun y cuando el numeral no señalaba nada al respecto, debía respetarse la garantía de audiencia del imputado, en ejercicio de la contradicción. No obstante, dicha interpretación era incorrecta, en atención a lo siguiente:

Si bien se compartía esa premisa, ello sólo dejaba de manifiesto la inconstitucionalidad de la norma.

Ello, porque el artículo impugnado era el único que establecía la figura y procedimiento de la restitución de derechos a la víctima, como un procedimiento especial dentro de la propia legislación, al establecer ese procedimiento, en el que se indicaba que el Juez debía tener datos de prueba necesarios para decidir sobre su procedencia, lo que sólo podía lograrse mediante una audiencia en la que la víctima o el Ministerio Público acreditaran los extremos de su petición.

Al existir una audiencia y debate conforme a los principios del Sistema Penal Acusatorio, resultaba esencial la presencia de la parte imputada para hacer valer los derechos procesales que le correspondían, y para ejercer la contradicción respecto a los argumentos y datos de prueba en la que se fundara la petición de la víctima o del representante social; por lo que se contrariaba el eje central del sistema acusatorio.

**Segundo.** No era acertado el argumento del Juez de Distrito con relación a que la norma impugnada no era inconstitucional, porque el operador jurídico



debía atender a diversos principios al momento de aplicarla, pues se dejaba a su arbitrio interpretar la norma y decidir si aplicaba la figura, si era mediante una audiencia o no, o si llamaba al imputado; con lo que se generaba un estado de inseguridad jurídica en cuanto a lo que señalaba el artículo reclamado.

Así, el artículo impugnado debía establecer en forma clara los principios del sistema acusatorio, y en cuanto a la procedencia de la providencia, era necesario celebrar la audiencia con la participación del imputado.

**Tercero.** La jurisprudencia que citó el Juez de Distrito era inaplicable al sistema acusatorio, además de que era contradictoria a los principios que lo regían; máxime que aunque el acto fuera de carácter provisional, no dejaba de generar perjuicios en la esfera jurídica del imputado, quien gozaba de la presunción de inocencia.

Por ello, el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales era inconstitucional, al resultar contrario a los artículos 14 y 16 constitucionales.

Como quedó de manifiesto en los conceptos de violación, el precepto reclamado vulneraba las garantías de seguridad jurídica y el derecho de defensa, ya que no consagraba un procedimiento para oír a los gobernados y darles oportunidad de defenderse contra la medida provisional que se decretara; incluso, el Código Nacional de Procedimientos Penales, no preveía medio de defensa en su contra.

El tema de inconstitucionalidad de la norma reclamada, subyacía en una omisión legislativa, al no precisarse el momento en que la parte afectada con el dictado de la medida, podía ser escuchada y defenderse; el derecho de probar, que era un derecho fundamental que emanaba del debido proceso.

Al tratarse de una medida provisional, compartía las características comunes a éstas, como la revocabilidad; es decir, que podía revisarse o modificarse posteriormente.

El estudio que realizó el Juez de Distrito era incorrecto, pues se limitó a establecer que en la medida provisional no regía la garantía de audiencia de



manera previa a su dictado, pues esa garantía y el derecho de defensa podrían ser posteriores a que se decretara.

Fue incorrecta la consideración del Juez de Distrito, respecto a que la circunstancia de que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no contemplara de forma taxativa que debía otorgarse la intervención al imputado, no constituía en sí misma un vicio de inconstitucionalidad, pues ello no era acorde al principio de contradicción.

El Juez de Distrito no consideró el argumento en torno a que el legislador fue omiso en establecer que la medida provisional era susceptible de afectar derechos de terceros, y no permitía escuchar de forma previa a que se decretara a la persona que podría verse afectada con su emisión.

## 29. Sentencia del Tribunal Colegiado

- A través de un análisis oficioso, determinó que era correcto el sobreseimiento que decretó el Juez de Distrito, respecto de la orden de detención, aprehensión, comparecencia o presentación, dictada contra \*\*\*\*\*, así como su ejecución que se atribuyó a la Procuraduría General de Justicia del Estado, a la Policía Ministerial del Estado y al Encargado de la Policía Ministerial del Estado, con residencia en Villa de Reyes, San Luis Potosí, ya que se actualizó la causa prevista en la fracción IV, del artículo 63 de la Ley de Amparo.

- En virtud de que no se advirtieron motivos de improcedencia, ni de sobreseimiento diversos del analizado, no era dable analizar el fondo de la constitucionalidad de los actos reclamados, consistentes en la audiencia de veintiséis de abril de dos mil dieciocho, en autos de la causa penal \*\*\*\*\*, y el acta levantada con motivo de la misma, así como el auto de treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, por el que se dispuso el envío del exhorto derivado de dicha actuación, emitidos por el Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit; ello, porque el Juez de Distrito concedió el amparo a los recurrentes, interpretando para tales efectos el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, cuyo análisis de constitucionalidad se reservaba a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que subsistía el problema de constitucionalidad planteado.





- Señaló que el asunto era de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que de las constancias del amparo indirecto se apreciaba que la parte quejosa reclamó del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y Congreso de la Unión, la intervención en el proceso legislativo relativo a la aprobación, expedición y promulgación del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ello, con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en la imposición de la medida provisional emitida por el Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, en la audiencia de control judicial de veintiséis de abril de dos mil dieciocho, celebrada en la causa penal \*\*\*\*\*.

En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito analizó los conceptos de violación relacionados con el dispositivo mencionado, y los declaró infundados; por tanto, negó el amparo y la protección de la Justicia Federal. En contra de ese fallo, los quejosos interpusieron recurso de revisión, en los que expusieron diversos argumentos para combatir las consideraciones en que se apoyó el Juez de Distrito para declarar que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales no resulta inconstitucional.

Así, se actualizaba la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, porque se impugnó una norma general por estimarla inconstitucional, y en el recurso de revisión subsistía el problema de constitucionalidad; además, no existía precedente alguno emitido por el Máximo Tribunal; por tanto, ordenó remitirle los autos del amparo indirecto \*\*\*\*\*, para que decidiera lo conducente.

## V. PROCEDENCIA

30. El recurso de revisión es procedente, porque se interpuso contra una sentencia de un Juzgado de Distrito, que se dictó en audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se cuestionó la constitucionalidad del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Por tanto, se surten los extremos del punto tercero, con relación al segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.



## VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

31. De las constancias que integran los autos del juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*\*, del índice del Juez Segundo de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, se observa que con motivo del emplazamiento al juicio constitucional de que fueron objeto las autoridades responsables que intervinieron en el proceso legislativo de la norma impugnada, rindieron sus respectivos informes justificados, en los que en lo conducente señalaron:

### A). Cámara de Senadores:

"... Es cierto el acto reclamado por la parte quejosa a esta autoridad responsable; no obstante, se desprende que la sola discusión, votación y aprobación del Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente el artículo 111, **no causa afectación alguna a los intereses jurídicos de la parte quejosa**, puesto que la culminación del proceso legislativo que se llevó a cabo en este cuerpo Colegiado, no deriva necesariamente en un perjuicio a la esfera de derechos del amparista. Debe estimarse, que el daño que reclama la parte impetrante del amparo se atribuye a un acto de ejecución posterior, mismo que no es propio y es totalmente independiente del ámbito de facultades y atribuciones de esta autoridad del Poder Legislativo Federal, por lo que deberá negarse el amparo y protección constitucional a favor del promotor del amparo. ..."

### B) Cámara de Diputados:

"... II. Contestación de los actos reclamados: Los actos que se reclaman a esta autoridad responsable, son ciertos; únicamente por lo que hace a la aprobación y expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales.

"III. Constitucionalidad: Los actos reclamados a esta autoridad responsable consistentes en la aprobación y expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente su artículo 111, son constitucionales; toda vez que se realizaron con estricto apego al procedimiento y facultades que al efecto establecen los artículos 71, 72 y 73, fracciones XXI y XXXI, en relación con los artículos 14 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigentes en la fecha en que se realizaron los actos reclamados, **por lo que no**



**se causan agravios a los Derechos Fundamentales y a las Garantías Individuales de la parte quejosa, ni se contravienen los artículos de nuestra Carta Magna ni a los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano es Parte.**

"IV. Por lo que hace al acto reclamado consistente en la promulgación, dicho acto NO ES CIERTO, toda vez que el mismo fue realizado por el Poder Ejecutivo Federal de conformidad con el artículo I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por diversas autoridades de la administración pública federal.

"De esta manera, se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo. ..."

**C.** Director de Amparo, autoridad responsable, en suplencia por ausencia del director general de Control de Juicios de Amparo, por ausencia del Procurador General de la República en representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

"... Únicamente son ciertos los actos reclamados atribuidos al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos respecto a la promulgación y orden de publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en específico el artículo 111. En virtud de que los actos son legales y constitucionales conferidos al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, por el artículo 89, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe negarse la protección de la Justicia Federal a la parte quejosa. Aunado a lo anterior se advierte que se trata de actos consumados, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo, debiendo sobreseer en el presente juicio constitucional, conforme al artículo 63, fracción V, de la citada ley. ..."

32. Sin embargo, el Juez de Distrito de Amparo, no hizo pronunciamiento alguno con relación a los argumentos de improcedencia y sobreseimiento que se desprenden de dichos justificados; de manera respectiva, con relación a que no se causaba agravio a los derechos fundamentales y las garantías individuales del quejoso; y que se trataba de actos consumados.



33. Pese a esa omisión, el Tribunal Colegiado también soslayó analizar dichos planteamientos, y se limitó a destacar la existencia de un planteamiento de constitucionalidad relacionado con el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

34. En ese orden de ideas, queda de manifiesto que no dio cumplimiento a la obligación que le impone el Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte, en el sentido de analizar las causales de improcedencia y sobreseimiento que hicieran valer las partes, a efecto de que este Alto Tribunal se ocupe única y exclusivamente de los aspectos de constitucionalidad.

35. No obstante, por economía procesal, se estima innecesario devolver los autos al Tribunal Colegiado para que cumpla con la obligación que le impone el citado Acuerdo Plenario; pues ello sólo incidiría en dilación inútil en la impartición de justicia.

36. Por tanto, se procede a analizar de manera directa los aspectos de procedencia destacados.

37. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, al rendir su informe justificado, esencialmente adujo que la sola discusión, votación y aprobación del Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente el artículo 111, no causaban afectación alguna a los intereses jurídicos de la parte quejosa.

38. Sin embargo, como bien lo destacó el Juez de Distrito de Amparo, el Juez de Control del Juzgado de Primera Instancia del Sistema Penal Acusatorio y Oral con sede en Tepic, Nayarit, en la audiencia de control judicial de veintiséis de abril de dos mil dieciocho, celebrada en la causa penal \*\*\*\*\* , impuso la medida provisional a que se refiere el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales; por tanto, efectivamente existe un acto de aplicación que lo legitima para reclamar la constitucionalidad de dicha norma, máxime que la misma se invocó para resolver en contra de la pretensión que planteó el quejoso.

39. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, al rendir su informe justificado, adujo que la aprobación y expedición del Código Nacional de



Procedimientos Penales, específicamente su artículo 111, no causaban agravios a los derechos fundamentales y a las garantías individuales de la parte quejosa, ni se contravienen los artículos de la Constitución ni los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

40. Al respecto, debe decirse que no se planteó de forma expresa alguna causal específica de improcedencia; pues dichos argumentos se relacionan, en realidad con una cuestión de fondo del asunto, y no con la procedencia del juicio de amparo.

41. Por otra parte, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, precisó que no era cierto el acto reclamado consistente en la promulgación de la norma impugnada, toda vez que el mismo fue realizado por el Poder Ejecutivo Federal, y por diversas autoridades de la administración pública federal; por ello, se actualizaba la causal de sobreseimiento prevista en la fracción IV del artículo 63 de la Ley de Amparo.

42. Si bien es verdad que el acto de promulgación no es propio de la Cámara de Diputados, lo cierto es que tampoco le causa una afectación en detrimento de sus atribuciones; por ello, es infunda la causal de sobreseimiento referida.

43. Por su parte, el presidente de la República expresó que se trataba de actos consumados, por lo que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo y, por tanto, se debía sobreseer en el juicio constitucional.

44. Planteamiento de improcedencia que carece de razón legal, porque el quejoso, en su demanda de amparo, hizo valer conceptos de violación en los que tildó de inconstitucional el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que se aplicó en su perjuicio; y los mismos serán objeto de análisis en el fondo de esta ejecutoria.

45. Además, la promulgación, por ser parte del proceso legislativo, es un requisito sin el cual, no se hubiera podido publicar la ley en que se contiene el artículo impugnado y, en consecuencia, su constitucionalidad debe ser objeto de estudio.



## VII. ESTUDIO DE FONDO

46. El tema a dilucidar por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se constriñe a determinar la regularidad constitucional de la correspondiente porción normativa del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que sirvió de fundamento a la resolución que el quejoso reclamó de la Juez de Control responsable, en la que se determinó, como medida provisional, el restablecimiento de las cosas a su estado previo, que solicitó la víctima, y que esencialmente se tradujo en que se suspendieron y dejaron sin efectos los acuerdos y determinaciones que se tomaron en la asamblea general ordinaria de accionistas de \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, que se celebró el cuatro de octubre de dos mil diecisiete.

47. En el entendido de que el estudio se desvinculará por completo del acto concreto de aplicación de la norma en perjuicio del quejoso, porque el análisis de su legalidad es competencia del Tribunal Colegiado.

48. Es decir, queda al margen de la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la correcta o incorrecta aplicación de la norma impugnada al caso concreto, y los alcances o efectos que se dieron a la misma en el acto reclamado.

49. En los conceptos de violación, se expresó que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, vulneraba las garantías de legalidad y seguridad jurídica, previstas por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; si se partía de la premisa que debían observarse requisitos previos a la comisión de actos que pudieran afectar la esfera jurídica de los individuos; así el legislador estaba obligado a consignar en las leyes el procedimiento adecuado para oír a los gobernados y darles oportunidad de defenderse. Lo que no se observaba en el artículo impugnado.

50. Argumento que fue calificado de infundado por el Juez de Distrito de Amparo, al estimar que si bien la norma reclamada no contemplaba de forma taxativa que debiera otorgarse intervención al imputado, no constituía en sí misma un vicio de inconstitucionalidad, tomando en consideración que la por-



ción normativa se encontraba inmersa en un sistema que desde su concepción a rango constitucional, se encontraba impregnado del principio de contradicción, de forma que su contenido no debía vislumbrarse de manera aislada, sino armónica con el cuerpo legal del que formaba parte y, por tanto, a la luz de los principios que regían el Sistema Penal Acusatorio y Oral.

51. En esa medida, no era requisito indispensable que en el contenido de dicho artículo se requiriera dar intervención a los imputados, sino que en su caso, la observancia a esa prerrogativa, dependería de la adecuada intervención del operador jurídico como rector del proceso, quien previo a tomar una determinación con apoyo en dicho numeral, debía velar por la observancia, entre otros, del principio de contradicción, salvo en los casos de excepción previstos en el propio código, dentro de las que no se encontraba el relativo a decretar las medidas provisionales a que se refería el artículo impugnado.

52. Argumentos que fueron combatidos en agravios, en los que esencialmente se refirió que para decidir sobre la procedencia de la medida a que se refería la norma impugnada, era necesaria una audiencia y debate conforme a los principios del Sistema Penal Acusatorio, en la que resultaba esencial la presencia del imputado para hacer valer los derechos procesales que le corresponderían y para ejercer la contradicción respecto de los argumentos y datos de prueba en los que se fundara la petición de la víctima o del representante social.

53. Además de que se dejaba al arbitrio del juzgador decidir si realizaba o no una audiencia, o bien, si llamaba o no al imputado, lo que generaba inseguridad jurídica.

54. Para dar respuesta a la problemática planteada, es necesario atender, en primer lugar, al contenido del principio de seguridad jurídica; en segundo término, al principio de igualdad procesal; en tercer orden, a los alcances de los principios de intermediación y de contradicción; en cuarto lugar, a la metodología de las audiencias en el proceso penal acusatorio y oral; y finalmente, la doctrina constitucional que esta Primera Sala de la Suprema Corte, ha desarrollado con relación al artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



## **El principio de seguridad jurídica**

55. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que dicho principio se encuentra reconocido en el artículo 16 constitucional, e implica, entre otros aspectos, que las normas jurídicas deben ser ciertas y claras, de manera que las personas sepan qué esperar en caso de que se actualice el supuesto normativo.

56. Es cierto que la falta de definición de términos o locuciones no es un aspecto que dé lugar a considerar que existe una contravención a la garantía de seguridad jurídica tutelada por el artículo 16 constitucional, porque el sentido que se atribuya a cada una de las palabras o expresiones empleadas en un precepto, en todo caso, será motivo de interpretación por los diferentes sistemas existentes.

57. Sin embargo, las normas secundarias no pueden ser tan ambiguas o vagas que no proporcionen los elementos mínimos para que los destinatarios (gobernados) estén en aptitud de hacer valer sus derechos, así como conocer las facultades y obligaciones de la autoridad, para evitar arbitrariedades o conductas injustificadas.

58. Dicho de otro modo, el principio de seguridad jurídica inmerso en el artículo 16 constitucional, es la base sobre la que descansa el sistema jurídico mexicano, de manera que lo que tutela es que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre jurídica y, por tanto, en estado de indefensión.

59. En ese sentido, el contenido esencial de dicho principio radica en "saber a qué atenerse" respecto de la regulación normativa prevista en la ley y a la actuación de la autoridad.

## **El principio de igualdad procesal**

60. Encuentra sustento en la fracción V, del apartado A, del artículo 20 de la Constitución Federal, que establece, en lo conducente, que las partes tendrán igualdad para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.





61. Esta Primera Sala, de la Suprema Corte, al resolver los amparos directos **9/2008** y **16/2008**,<sup>1</sup> se pronunció acerca de los alcances de ese derecho, y expuso que el principio de igualdad, por virtud del cual las partes deben tener los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales, deriva a su vez de la regla general de la igualdad de los sujetos ante la ley, que exige la supresión de cualquier tipo de discriminación que se base en la raza o el grupo étnico, el sexo, la clase social o el estatus político; esto es, la igualdad entre todos los seres humanos respecto de los derechos fundamentales, es el resultado de un proceso de gradual eliminación de discriminación y, por consiguiente, de unificaciones de todo aquello que venía reconociendo como idéntico, una naturaleza común del hombre por encima de toda diferencia de sexo, raza, religión, etcétera.

62. Dentro de la garantía del debido proceso legal, que permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva, está implícita la igualdad procesal, ya que ese acceso a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos, se debe realizar en condiciones de igualdad procesal, esto es, las partes en el proceso deben tener una idéntica oportunidad, tanto para alegar como para probar lo que consideren oportuno.

63. La Sala argumentó que la prohibición de que se produzca indefensión, constituye una garantía que implica el respeto del esencial principio de contradicción, de modo que los contendientes en posición de igualdad, dispongan de las mismas oportunidades de alegar y probar cuando estimen conveniente, lo que significa que en todo proceso se debe respetar el derecho de defensa contradictorio de las partes contendientes, mediante la oportunidad de alegar y probar procesalmente sus derechos e intereses.

64. Así, se estimó que el debido proceso legal existe cuando un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables; puesto que el proceso

---

<sup>1</sup> Resueltos en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del voto emitido por el presidente Sergio A. Valls Hernández, quien formulará voto particular.



es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia, y para tal fin, atiende al conjunto de actos de diversas características generalmente reunido bajo el concepto de debido proceso legal, con base en el cual, los tribunales deben dirimir los conflictos sobre los derechos de las personas mediante un procedimiento que otorgue a las partes una posibilidad efectiva e igual de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.

65. Con base en ello, la garantía del debido proceso legal, permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal; por efectiva, se debe entender que el principio de igualdad procesal sea capaz de producir las consecuencias para las que fue creado.

66. En ese contexto, en el citado precedente se concluyó que en el proceso penal, el equilibrio de los sujetos procesales es de suma importancia, pues debe concedérseles iguales condiciones procesales, de manera que ninguno de ellos quede en estado de indefensión.<sup>2</sup>

### **Alcances de los principios de inmediación y de contradicción<sup>3</sup>**

67. Principios que son fundamentales en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral, porque "constituyen componentes centrales del debido proceso,

<sup>2</sup> De esas consideraciones derivó la jurisprudencia 1a./J. 141/2011 (9a.), de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL PROCESO PENAL. SU ALCANCE."

Visible en la página 2103 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, con número de registro digital: 160513.

<sup>3</sup> La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los interpretó al resolver el amparo directo en revisión **243/2017**, en sesión de diez de enero de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos, de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

Y en el amparo directo en revisión **2308/2016**, en sesión de veinte de junio de dos mil dieciocho, por mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, con voto en contra del Ministro José Ramón Cossío Díaz y de la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández.



del que debe gozar toda persona sujeta a un procedimiento penal, que se traducen en una herramienta metodológica de formación de la prueba; es decir, el modo en que debe incorporarse la prueba al proceso, a fin de garantizar que los hechos del proceso no se demuestren a cualquier costo y por cualquier medio, sino sólo a través de pruebas obtenidas con pleno respeto a los derechos fundamentales y principios que rigen al nuevo procedimiento penal acusatorio, adversarial y oral".<sup>4</sup>

68. Con relación al **principio de inmediación**, se consagra en la fracción II, del apartado A, del artículo 20 de la Constitución Federal, y se integra con distintos componentes.

69. Uno de ellos, exige la percepción directa y personal de los elementos probatorios útiles para la decisión.

70. Se destacó que para el Poder Reformador de la Constitución, el principio de inmediación "presupone que todos los elementos de prueba que son vertidos en un proceso y que servirán para la toma de decisiones preliminares en el proceso y la determinación de la responsabilidad penal de una persona, sean presenciados sin mediaciones o intermediarios por el Juez en una audiencia, de modo tal que éste esté en aptitud de determinar, previa una valoración libre de la prueba ofrecida, la decisión en cuestión".

71. Dicho propósito adoptaba las nociones del principio de inmediación en su sentido estricto; lo que implicaba que era en la etapa de juicio donde cobraba plena aplicación, pues el contacto directo que se tenía con los sujetos y el objeto del proceso, colocaban al Juez en las mejores condiciones para percibir, sin intermediarios, toda la información que surgía de las pruebas personales; es decir, de aquellas que para su desahogo requerían de la declaración que en juicio

---

<sup>4</sup> Así lo determinó la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión **2929/2018**, en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del emitido por la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto particular.



rinda el sujeto de prueba, como la testimonial, la pericial o la declaración del acusado.

72. Lo que significaba que en la producción de las pruebas personales, la presencia del Juez en la audiencia, le proporcionaba las condiciones óptimas para percibir una serie de elementos que acompañan a las palabras del declarante, capaces de transmitir y recepcionar de mejor manera el mensaje que se quiere entregar; es decir, componentes paralingüísticos como el manejo del tono, volumen o cadencia de la voz, pausas, titubeos, disposición del cuerpo, dirección de la mirada, muecas, sonrojo, etcétera. De manera que el Juez, gracias a su intermediación con la prueba, podría formarse una imagen completa del contenido y exactitud de lo expuesto, para luego de motivar su valor y alcance probatorio, decidir la cuestión esencial del asunto, esto es, si quedó o no demostrado el delito.

73. De ahí que en esa vertiente, el principio de intermediación se configuraba como una herramienta metodológica para la formación de la prueba; es decir, el modo en que debía incorporarse la prueba al proceso y que permitía al Juez percibir toda la información que de ella se desprendía. En el entendido de que no debía confundirse a la intermediación, con la correcta motivación sobre la valoración y alcance demostrativo de la prueba personal; era necesario distinguir la herramienta metodológica de formación de la prueba, respecto del manejo que realizaba el Juez con la información que como resultado arrojaba la prueba.<sup>5</sup>

74. Además, el principio de intermediación demandaba que la sentencia la dictara el mismo Juez o tribunal que presencié la práctica de las pruebas, porque el contacto personal y directo con el material probatorio lo ubicaba en una situación idónea para fallar el caso. E imponía una inmediata discusión y resolución del asunto; es decir, apenas producida la prueba, sin dar margen de

<sup>5</sup> Consideraciones que dieron origen a la jurisprudencia 1a./J. 54/2019 (10a.), en materias constitucional y penal, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 68, Tomo I, julio de 2019, página 184, con número de registro digital: 2020268, de rubro: "PRINCIPIO DE INMEDIACIÓN COMO HERRAMIENTA METODOLÓGICA PARA LA FORMACIÓN DE LA PRUEBA. EXIGE EL CONTACTO DIRECTO Y PERSONAL DEL JUEZ CON LOS SUJETOS Y EL OBJETO DEL PROCESO DURANTE LA AUDIENCIA DE JUICIO."



demora o postergación alguna, debía exigirse que se formularan los alegatos de las partes ante el Juez o tribunal; y apenas ocurrida la discusión de la causa, clausurado el debate, debía dictarse el fallo correspondiente.

75. De ese modo se aseguraban las ventajas de la inmediación en el desarrollo de la causa y recepción de las pruebas, ya que el beneficio obtenido por la intervención directa y personal del Juez o tribunal, se debilitaría gradualmente si admitía un cambio del Juez, ya que se privaría al proceso de todos los efectos positivos de ese principio.

76. De igual forma, si se permitía que los alegatos se postergaran o si luego de terminada la discusión, el Juez dejaba transcurrir largo tiempo sin pronunciar la sentencia; de muy poco valdría que hubiera escuchado a las partes o recibido directamente las pruebas.

77. Y respecto del **principio de contradicción**, se señaló que la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo preveía en su artículo 8.1;<sup>6</sup> y en nuestro sistema jurídico, encontraba su fundamento en los artículos 14, párrafo segundo, y 20, fracciones III, primera parte, y IV, segunda parte, ambos de la Constitución Federal.

78. Conceptualmente, el principio de contradicción se manifestaba desde dos vertientes diferentes pero complementarias: como un derecho de defensa<sup>7</sup> y como una garantía en la formación de la prueba.

79. Cuando se habla del derecho de defensa o de audiencia, se hacía referencia a la consideración del principio de contradicción desde la perspectiva de un derecho de todas las partes en el proceso, cuyo contenido esencial

<sup>6</sup> Al disponer:

"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."

<sup>7</sup> Montero Aroca, Juan, *Principios del proceso penal, una explicación basada en la razón*, Valencia, 1997, páginas 139-145.



radicaba en la exigencia de ser oído, en el sentido de que pudieran alegar y probar para conformar la sentencia, que conozcan y puedan rebatir todo el material de hecho y de derecho que puedan influir en la emisión del fallo judicial.

80. En ese sentido, como consecuencia del clásico principio *audiatur et altera pars* (óigase a la otra parte), resultaba como primera derivación de ese principio, la imposibilidad de proceder a la condena de cualquier persona sin que previamente sea oída en la causa.<sup>8</sup>

81. En la vigencia del principio de contradicción, todas las partes en el proceso penal y no sólo el acusado, encontraban el fundamento que les aseguraba el derecho y la razonable oportunidad de hacer oír sus argumentos y ofrecer sus pruebas, así como la de refutar y controlar las del adversario. Típica característica de los sistemas adversariales, en los que eran las partes las que tenían la responsabilidad de aportar los hechos y las pruebas al proceso; razón por la cual, eran ellas las que debían investigar los hechos y a quienes correspondía desarrollar los aspectos legales que los fundamentaban, interpretándolos de la manera más favorable a los intereses del Estado, si se trataba del fiscal, o del acusado, si se trataba de la defensa.

82. De esta manera, la observancia de dicho principio, exigía que toda afirmación, petición o pretensión formulada por una de las partes en el proceso, debía ponerse en conocimiento de la contraria para que pudiera expresar su conformidad u oposición, manifestando sus propias razones. Desde ese enfoque, el principio de contradicción, negaba la posibilidad de que existiera prueba oculta. El conocimiento de los elementos probatorios y de la evidencia física que serían objeto de prueba en el juicio, era condición que permitía el ejercicio del contradictorio en la audiencia de juicio. De manera que las pruebas practicadas a espaldas de las partes, que se conservaran en secreto o fueran conocidas solamente por el Juez antes de la sentencia, carecían de valor probatorio por vulnerar el derecho de defensa de la parte a quien perjudicaban.

<sup>8</sup> Cfr. Mellado, Asencio, *Prueba prohibida y prueba preconstituida*, Madrid, Trivium, 1989, página 164, en Rodríguez Chocontá, Orlando Alfonso, *El testimonio penal y su práctica en el juicio oral y público*, Colombia, Temis, 2012, página 17.



83. De ahí que en esa vertiente, el principio de contradicción consistía en el indispensable interés de someter a refutación y contra argumentación, la información, actos y pruebas de la contraparte, en un proceso jurisdiccional.

84. Por tanto, desde el enfoque del aspecto probatorio, el principio de contradicción constituía una garantía en la formación de la prueba; y aplicado concretamente a la producción de la prueba testimonial, el principio exigía que la contraparte del oferente, en una audiencia pública, tuviera la oportunidad de conainterrogar al sujeto de prueba sobre el contenido de sus afirmaciones, con el propósito de controvertir la credibilidad de su testimonio.

85. Principio que también opera para determinados actos en etapas previas al juicio, que requerían de debate específico para resolver sobre algún punto jurídico vinculado con el procedimiento.

86. De esta manera, el principio de contradicción en el procedimiento penal vigente, estaba asociado a que los elementos de prueba, información o actos que impactaran en el proceso, debían ser sometidos al conocimiento de las partes para que pudieran ser refutados y formaran parte de la controversia para resolver el juicio.

87. Principio que se encontraba inserto en los artículos 4o. y 6o. del Código Nacional de Procedimientos Penales, que disponen:

"Artículo 4o. Características y principios rectores

"El proceso penal será acusatorio y oral, en él se observarán los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación y aquellos previstos en la Constitución, Tratados y demás leyes."

"Artículo 6o. Principio de contradicción

"Las partes podrán conocer, controvertir o confrontar los medios de prueba, así como oponerse a las peticiones y alegatos de la otra parte, salvo lo previsto en este código."



## La metodología de las audiencias en el proceso penal acusatorio y oral

88. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **252/2018**,<sup>9</sup> consideró que entre las garantías del funcionamiento de un sistema acusatorio, se encontraban los principios de publicidad, oralidad y contradicción, consagradas por el artículo 20 constitucional.

89. Se estimó que del diseño constitucional del Sistema Penal Acusatorio previsto en ese artículo, se desprendía que por regla general, el procedimiento penal debía llevarse a cabo mediante audiencias públicas, en las que rigiera plenamente la oralidad y la contradicción entre las partes intervinientes, y sólo excepcionalmente podían realizarse actuaciones escritas, pues la norma constitucional establecía como regla, que la presentación de los argumentos y elementos probatorios, se desarrollaría de manera pública, contradictoria y oral, y que esos principios se observarían también en las audiencias preliminares al juicio.

90. Así, se sostuvo que la oralidad obligaba a todas las partes procesales a estar presentes en las audiencias, pues el juzgador debía escuchar en forma directa, sin delegación y sin solución de continuidad, todos los argumentos que en ese momento se le expusieran para sostener la imputación o la defensa, así como para recibir los datos ofrecidos y cuyo desahogo se hubiera aceptado.<sup>10</sup> Es decir, el Juez, simultáneamente tendría conocimiento, y con igual fuerza, de la teoría de cada caso en concreto.

91. Se precisó que la oralidad, no se limitaba únicamente a la argumentación y contra argumentación que se realizaba en torno a los datos en que aquéllos

<sup>9</sup> Resuelto en sesión de trece de febrero de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Luis María Aguilar Morales quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>10</sup> Contradicción de tesis **412/2010**, fallada en sesión de seis de julio de dos mil once, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.





se sustentaban, pues de igual forma, en audiencia pública se celebraban diversas diligencias y actuaciones procesales, en las que las partes tenían la misma oportunidad de intervención.

92. Se afirmó que la oralidad tenía una relación específica con la prueba de los hechos;<sup>11</sup> pues la expresión oral permitía una mayor claridad y riqueza, ya que se acompañaba de una serie de elementos que habilitan para transmitir y recibir de mejor manera el mensaje que se quería entregar, como el tono de voz, la fuerza expresiva, la prontitud de la respuesta.

93. Se destacó que un sector de la doctrina proclamaba que todos esos datos podían ser de gran utilidad a la hora de valorar la información y llevar a cabo una reconstrucción más cercana de los hechos analizados, pues proporcionaba las condiciones óptimas para apreciar la sinceridad o credibilidad del dicho de un declarante.

94. El principio de publicidad,<sup>12</sup> se traducía en el derecho que tenía el procesado a ser juzgado en audiencia pública por un Juez o tribunal. De acuerdo con lo establecido en la fracción V, del apartado B, del artículo 20 constitucional, sólo podía restringirse en los casos de excepción que determinara la ley, por razones de seguridad nacional, seguridad pública, protección de las víctimas, testigos y menores, cuando se pusiera en riesgo la revelación de datos legalmente protegidos, o cuando el tribunal estimara que existían razones fundadas para justificarlo.

95. El principio de contradicción,<sup>13</sup> consagraba el derecho del procesado a que se le informara desde su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, de los hechos que se le imputaban y a que se le facilitaran todos los datos

<sup>11</sup> Amparo directo en revisión **492/2017**, resuelto en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reserva su derecho a formular voto concurrente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández (quien se reserva su derecho a formular voto concurrente).

<sup>12</sup> Contradicción de tesis **412/2010**.

<sup>13</sup> Ello dio origen a la tesis 1a. CCXLIX/2011 (9a.), de rubro: "SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL. SE SUSTENTA EN EL PRINCIPIO DE CONTRADICCIÓN.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 292, con número de registro digital: 160184.



que solicitara para su defensa. También exigía que se le recibieran los testigos y demás datos pertinentes que ofreciera en su favor y a impugnar u objetar los datos existentes en la carpeta o legajo de investigación y los que fueran ofrecidos en su contra.

96. Principio que permitía el equilibrio entre las partes, y conducía a un pleno análisis judicial de la contienda; es decir, los actos de cada parte procesal estaban sujetos al control del otro. Con esto se lograba igualdad procesal para sostener la imputación o la defensa, respectivamente.<sup>14</sup>

97. Así, el principio de contradicción fungía como pieza clave para el correcto desarrollo del proceso, pues por un lado garantizaba el derecho de las partes a concurrir al proceso en igualdad de armas, y por otra, permitía al juzgador apreciar de forma clara los elementos de prueba y los argumentos que de forma oral, exponían las partes.<sup>15</sup>

98. El principio de concentración, implicaba –finalísticamente– centrar el debate procesal en pocas audiencias, a efecto de que en ellas se ventilara el mayor número de cuestiones en el menor número posible de actuaciones. Y el principio de continuidad, implicaba limitar las interrupciones al proceso.

99. Finalmente, el principio de inmediación, implicaba que todas las audiencias se desarrollarán en presencia del Juez, sin que pudiera delegar en ninguna persona el desahogo y la valoración de las pruebas. Además, ningún juzgador podía tratar asuntos que estuvieran sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que estuviera presente la otra.

100. Desde ese enfoque, esta Primera Sala también había afirmado que la inmediación,<sup>16</sup> concedía a las partes la ocasión de comunicar oralmente al tribunal

---

<sup>14</sup> Ídem.

<sup>15</sup> Contradicción de tesis **190/2019**, resuelta en sesión de veintinueve de enero de dos mil veinte, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho para formular voto concurrente y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho para formular voto concurrente. En contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho para formular voto particular.

<sup>16</sup> Amparo directo en revisión **492/2017**.



sus puntos de vista, en una audiencia determinada o en la misma en que se ventilara toda la causa, con el propósito de que el Juez o tribunal se compenetrara más acabadamente con el sentido y alcance de los argumentos y pretensiones. En su presencia, las partes podían confrontar sus razones y a veces ajustarlas; se obtenía mayor celeridad por medio de indicaciones o preguntas que en ciertos casos, podían formularse, señalando a las partes las oscuridades, vacíos o contradicciones de sus planteamientos o explicaciones. Era una oportunidad para que se suprimieran o abreviaran algunos puntos controvertidos por tener un alcance distinto del que suponían las partes en su enfoque unilateral. Todo ello era posible esperar de ese contacto entre partes y Juez o tribunal en comunicación oral e inmediata.

101. Ahora bien, los artículos 52, 56, 62 y 66 del Código Nacional de Procedimientos Penales, insertos en el título IV, denominado "Actos procedimentales", capítulo II, intitulado "Audiencias", disponen:

"Artículo 52. Disposiciones comunes

"Los actos procedimentales que deban ser resueltos por el Órgano jurisdiccional se llevarán a cabo mediante audiencias, salvo los casos de excepción que prevea este código. Las cuestiones debatidas en una audiencia deberán ser resueltas en ella."

"Artículo 56. Presencia del imputado en las audiencias

"Las audiencias se realizarán con la presencia ininterrumpida de quien o quienes integren el Órgano jurisdiccional y de las partes que intervienen en el proceso, salvo disposición en contrario. El imputado no podrá retirarse de la audiencia sin autorización del Órgano jurisdiccional.

"El imputado asistirá a la audiencia libre en su persona y ocupará un asiento a lado de su defensor. Sólo en casos excepcionales podrán disponerse medidas de seguridad que impliquen su confinamiento en un cubículo aislado en la sala de audiencia, cuando ello sea una medida indispensable para salvaguardar la integridad física de los intervinientes en la audiencia.



"Si el imputado se rehúsa a permanecer en la audiencia, será custodiado en una sala próxima, desde la que pueda seguir la audiencia, y representado para todos los efectos por su Defensor. Cuando sea necesario para el desarrollo de la audiencia, se le hará comparecer para la realización de actos particulares en los cuales su presencia resulte imprescindible."

#### "Artículo 62. Asistencia del imputado a las audiencias

"Si el imputado se encuentra privado de su libertad, el Órgano jurisdiccional determinará las medidas especiales de seguridad o los mecanismos necesarios para garantizar el adecuado desarrollo de la audiencia: impedir la fuga o la realización de actos de violencia de parte del imputado o en su contra.

"Si la persona está en libertad, asistirá a la audiencia el día y hora en que se determine; en caso de no presentarse, el Órgano jurisdiccional podrá imponerle un medio de apremio y, en su caso, previa solicitud del Ministerio Público, ordenar su comparecencia.

"Cuando el imputado haya sido vinculado a proceso, se encuentre en libertad, deje de asistir a una audiencia, el Ministerio Público solicitará al Órgano jurisdiccional la imposición de una medida cautelar o la modificación de la ya impuesta."

#### "Artículo 66. Intervención en la audiencia

"En las audiencias, el imputado podrá defenderse por sí mismo y deberá estar asistido por un licenciado en derecho o abogado titulado que haya elegido o se le haya designado como Defensor.

"El Ministerio Público, el imputado o su Defensor, así como la víctima u ofendido y su Asesor jurídico, podrán intervenir y replicar cuantas veces y en el orden que lo autorice el Órgano jurisdiccional.

"El imputado o su Defensor podrán hacer uso de la palabra en último lugar, por lo que el Órgano jurisdiccional que preside la audiencia preguntará siempre al imputado o su Defensor, antes de cerrar el debate o la audiencia misma, si quieren hacer uso de la palabra, concediéndosela en caso afirmativo."



102. Del contenido de dichos numerales, se aprecia como regla general, que los actos procedimentales se desarrollarán mediante audiencias, y que éstas se realizarán con la presencia necesaria de quienes integren el órgano jurisdiccional, así como de las partes que intervienen en el proceso, salvo disposición en contrario.

103. Como excepción a esa regla, en lo relativo al principio de publicidad, en el artículo 64 del mismo ordenamiento legal, en congruencia con lo que establece la fracción V del apartado B del artículo 20 de la Constitución Federal, se establecen como supuestos, cuando se pueda afectar la integridad de alguna de las partes, o de alguna persona citada para participar en él; la seguridad pública o la seguridad nacional puedan verse gravemente afectadas; peligre un secreto oficial, particular, comercial o industrial, cuya revelación indebida sea punible; el órgano jurisdiccional estime conveniente; se afecte el interés superior del niño y de la niña en términos de lo establecido por los tratados y las leyes en la materia, o esté previsto en este código o en otra ley.

104. Además, como supuestos de excepción al principio de inmediación, esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión **6888/2018**,<sup>17</sup> estableció que se encontraban las solicitudes de órdenes de comparecencia o de aprehensión, cateo, intervención de comunicaciones privadas y localización geográfica, que podían realizarse en audiencia privada con el Juez de Control, derivado de la secrecía que esas actuaciones requieren.

105. Y con relación al principio de contradicción, esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión **2112/2019**,<sup>18</sup> se destacaron como excepciones

---

<sup>17</sup> Fallado en sesión de catorce de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones; Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reservó el derecho a formular voto aclaratorio; y de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente.

<sup>18</sup> Fallado en sesión de catorce de abril de dos mil veintiuno, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente); en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.



válidas para someter el caudal probatorio al contradictorio de las partes, cuando el testigo muere antes de comparecer ante el Juez de la causa o por enfermedad física o psicológica; el testigo se encuentra impedido para emitir una declaración ante el Juez; y el testigo cuente con un trastorno mental temporal o permanente, cuando ésta sea de tal magnitud que justifique su imposibilidad para declarar en la audiencia de juicio, con la intermediación del juzgador, y ser sometido de manera directa al principio de contradicción. En todos esos casos, cuando se cumplen los correspondientes requisitos que para tales efectos se destacaron.

106. Así, es claro que los supuestos de excepción a la metodología de las audiencias, por afectar el derecho fundamental a un debido proceso, al impactar en varios de los principios constitucionales que rigen el proceso penal acusatorio y oral, deben ser excepcionálísimos y estar debidamente consagrados en la ley.

### **Doctrina constitucional con relación al artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales**

107. Esta Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver los amparos en revisión **975/2019**,<sup>19</sup> y **223/2020**,<sup>20</sup> determinó que dicha disposición legal, era compatible con el derecho fundamental de presunción de inocencia, pues el hecho de que previera como medida provisional el restablecimiento de las cosas al estado previo que tenían antes del hecho ilícito, no vulneraba su vertiente de regla de trato, pues cuando establecía que dicha medida procedía en cualquier estado del procedimiento, y la sujetaba a la solicitud que la víctima u ofendido del delito le hacía al órgano jurisdiccional; de ello se seguía que sólo era procedente en alguna de las etapas que dirigía un Juez, sea de control o de juicio

<sup>19</sup> En sesión de diez de junio de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>20</sup> En sesión de veintiuno de octubre de dos mil veinte, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá.



oral. Es decir, cuando el proceso penal aún se encontraba en trámite y no se hubiera dictado la sentencia definitiva que lo resolviera.

108. Además, la naturaleza de la medida era de carácter provisional; es decir, se trataba de una determinación temporal, que las autoridades jurisdiccionales podían adoptar en el marco de un procedimiento. Así, el límite máximo de su duración, era el trámite del proceso, pues al dictarse la sentencia, dejaban de tener eficacia sus efectos.

109. En ese orden de ideas, la circunstancia de que la ley permitiera esa medida provisional, no implicaba que al imputado se le estuviera privando del trato de inocente que se garantiza por la regla, porque no suponía la anticipación de alguna de las sanciones que preveía la ley para el caso de que el imputado fuera encontrado responsable.

110. Y por su naturaleza provisional, tampoco podía pensarse que implicaba un trato de culpable para el imputado sin que existiera un pronunciamiento definitivo, o que constituyera una pena anticipada.

111. De igual forma, el hecho de que la porción normativa previera como medida provisional la procedencia del restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho ilícito, tampoco violentaba la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba.

112. Ello, porque no suponía que se relevaba de la carga de la prueba al órgano acusador, ni establecía alguna presunción de responsabilidad en contra del imputado, que el mismo tuviera que desvirtuar en la sustanciación del procedimiento. Por el contrario, la presunción de inocencia sólo se desvirtuaba en la medida en que existieran pruebas suficientes que acreditaran su plena responsabilidad penal.

113. De manera que la medida provisional, no prejuizaba de forma alguna sobre la culpabilidad penal del imputado en la comisión del delito por el que se le seguía proceso, sino que únicamente buscaba el restablecimiento de las cosas al estado que tenían previamente a la comisión del ilícito, en favor de la



víctima, siempre que como lo señalaba la disposición impugnada, la naturaleza del hecho lo permitiera y hubiera suficientes elementos para así decidirlo.

114. En ese orden de ideas, no implicaba una declaratoria anticipada de culpabilidad del imputado; máxime que la consolidación de esa medida, dependía de que en sentencia se comprobaran de forma definitiva los elementos del delito y la plena responsabilidad del imputado en su comisión; pues de lo contrario, o incluso antes, si el auto de vinculación a proceso quedaba insubsistente por cualquier motivo, la medida provisional dejaría de surtir efectos legales.

115. Y por la propia naturaleza provisional de la medida, no constituía una pena anticipada sobre la reparación del daño, pues si bien era cierto que con la misma bien podía prevenirse el cumplimiento de una eventual condena, sería hasta que se resolviera en definitiva cuando finalmente se decidiera, mediante la valoración probatoria, si el acusado efectivamente era plenamente responsable del hecho ilícito que se le imputó, y conforme a ello, determinar lo concierne a la imposición de sanciones.

116. De acuerdo con esa interpretación, se advirtió que la correspondiente porción normativa del precepto en estudio, no suponía vulneración al derecho de presunción de inocencia, pues la medida provisional del restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, por sí misma, no ordenaba, bajo ninguna situación, que se tratara como culpable al imputado, tampoco le imponía la obligación de probar su inocencia, ni relevaba a la parte acusadora de su deber de comprobar la comisión del delito y la responsabilidad penal del imputado; y tampoco eximía al juzgador de su obligación de valorar debidamente las pruebas de cargo y cerciorarse de que fueran suficientes para comprobar la responsabilidad del quejoso más allá de toda duda razonable.

### **Solución al caso concreto:**

#### **La regularidad constitucional del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales**

117. El artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se inserta en el título V, denominado "Sujetos del procedimiento y sus auxiliares", en su capítulo II, intitulado "Víctima u ofendido", y dispone:





"Artículo 111. Restablecimiento de las cosas al estado previo

"En cualquier estado del procedimiento, la víctima u ofendido podrá solicitar al Órgano jurisdiccional, ordene como medida provisional, cuando la naturaleza del hecho lo permita, la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o la reposición o **restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho**, siempre que haya suficientes elementos para decidirlo."

118. Se establece así, una medida provisional que permite en favor de la víctima o la parte ofendida, la restitución temporal de los bienes, objetos, instrumentos o productos del delito; o bien, la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, siempre que haya suficientes elementos para así decidirlo.

119. Las medidas provisionales, son actuaciones que deben practicarse o adoptarse en determinados casos previstos en las normas jurídicas, con el fin de preservar o proteger un derecho legítimamente tutelado, hasta en tanto se dicte la resolución que resuelva en el fondo del procedimiento; su característica principal, es que son accesorias al procedimiento principal y, por tanto, están sujetas a un trámite propio y a la ejecución conducente. Además, tienden a proteger y preservar la materia del procedimiento, en tanto se dicta la resolución que en el fondo la resuelva, de lo que deriva que corresponde a la autoridad judicial apreciar los elementos necesarios para su otorgamiento.

120. De lo que se sigue que la injerencia que se produzca en la esfera de bienes y derechos del afectado, sólo es con el fin de preservar o proteger un derecho legítimamente tutelado, hasta en tanto se dicte la resolución que resuelva en el fondo del procedimiento relativo.

121. En ese orden de ideas, la medida de restitución prevista en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en la hipótesis de concreción que se aplicó al quejoso, y que en consecuencia es objeto de estudio en la presente ejecutoria, tiene por objeto el restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, siempre que haya suficientes



elementos para así decidirlo; y subsistirá hasta en tanto se resuelva el procedimiento respectivo, es decir, hasta el dictado de la sentencia.

122. El restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, es un derecho procesal de las víctimas u ofendidos de un delito, que a través de una interpretación extensiva, encuentra anclaje en la fracción VI del apartado C del artículo 20 de la Constitución Federal, que dispone:

"Artículo 20.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"...

"VI. Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos."

123. Porción normativa que tuvo su génesis en la reforma constitucional que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, de veintiuno de septiembre de dos mil, con el afán de proteger y garantizar de manera puntual, ciertos derechos de la víctima u ofendido del delito, elevándolos a rango de "garantías individuales".<sup>21</sup>

124. Y ese derecho a la tutela provisional de derechos afectados con motivo de la comisión de un delito, es el que justifica legalmente que derivado de la solicitud respectiva que haga el ofendido o la víctima de la correspondiente conducta, previo control judicial que se ejerza en la audiencia respectiva, y a

<sup>21</sup> El texto del artículo 20, se leía en los términos siguientes:

"**Art. 20.** En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

"...

"**B.** De la víctima o del ofendido: ...

"**VI.** Solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio."



través de una determinación debidamente fundada y motivada en elementos suficientes que aporte el peticionario de la medida, se afecten los bienes y derechos, en este caso, de una persona inculpada de un delito, única y exclusivamente para los efectos de la tramitación del correspondiente proceso –temporalmente–, y de forma cautelar.

125. En ese orden de ideas, queda de manifiesto que la correspondiente porción normativa del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que se aplicó en perjuicio del quejoso y recurrente, no adolece de vicio alguno de inseguridad jurídica, pues su contenido es suficientemente claro, toda vez que proporciona los elementos necesarios para que sus destinatarios conozcan y entiendan su alcance y consecuencias legales, a efecto de que no se ubiquen en estado de indefensión.

126. Consecuentemente, resulta **infundado** el correspondiente argumento de agravio que expresó el quejoso y recurrente.

127. Con lo anterior, no se soslaya que dicho precepto legal, en los términos que lo señaló el quejoso y recurrente, no establece de forma expresa que los inculcados puedan tener intervención en la correspondiente audiencia que se fije, a efecto de que se les brinde la oportunidad de defender en ella sus intereses.

128. Sin embargo, ello no implica que por esa circunstancia se vulnere causalmente el principio de contradicción que rige el proceso penal acusatorio y oral, como expresamente lo consideró el quejoso y recurrente; o bien, los principios de inmediación y de igualdad procesal que también rigen al proceso penal, y cuya propuesta de afectación, subyace igualmente en su causa de pedir.

129. En efecto, el hecho de que la porción normativa impugnada consagre un derecho procesal tutelado constitucionalmente en favor del ofendido o la víctima del delito, no implica que su exigibilidad, y sobre todo su protección cautelar, resulte incondicionada o que se encuentre exenta de cumplir con las reglas del debido proceso legal, consagradas igualmente en la Constitución



Federal, como derecho fundamental en favor de las personas inculpadas de un delito.

130. Esto es, como consecuencia del principio de igualdad procesal, las partes deben tener los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales; lo que implica el respeto a los principios de inmediatez y contradicción, a efecto de garantizar su derecho de acceso a la justicia en condiciones de plena igualdad, que les permite alegar y probar lo que estimen conveniente para alcanzar una solución justa de la controversia.

131. En ese orden de ideas, cabe destacar que en el párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Federal,<sup>22</sup> se establecen dos instrumentos hermenéuticos, que resultan obligatorios para todas las autoridades del Estado mexicano, y fundamentales para la interpretación de las normas de derechos humanos, que son el principio pro persona y la interpretación conforme.

132. Con relación a ellos, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Expediente Varios **912/2010**, desarrolló su contenido a partir del deber de todos los Jueces del Estado Mexicano de realizar un control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio*, a efecto de identificar los derechos más favorecedores y que procuren la protección más intensa para la persona.

133. Así, sobre la base del principio de conservación y en la presunción de constitucionalidad que asiste a las normas de fuente legislativa, instituyó una metodología de estudio conformada por un ejercicio de interpretación conforme en sentido amplio, una interpretación conforme en sentido estricto y, por último, la inaplicación de la norma.

134. En su sentido amplio –primer paso–, estableció que la interpretación conforme demanda la apreciación del orden jurídico a la luz y de conformidad

---

<sup>22</sup> "Artículo 1. ...

"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."



con los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.

135. Mientras que el sentido estricto de la metodología –segundo paso–, radica en que cuando existan varias interpretaciones jurídicamente válidas, se deberá preferir aquélla que se ajuste en mayor medida a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, de manera que se evite incidir o vulnerar el contenido esencial de esos derechos.

136. Por último, procederá la inaplicación de la ley, únicamente en los casos en que las alternativas anteriores no sean posibles.

137. Al respecto, en la acción de inconstitucionalidad **139/2019**,<sup>23</sup> el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, argumentó que la técnica de la interpretación conforme, obedece a la pretensión de conciliar los elementos autoritativo y valorativo del derecho; en razón de la cual, la formulación del derecho –legislado– a través de enunciados lingüísticos, necesariamente exige su interpretación para precisar su significado normativo, como condición para conocer la norma y aplicarla.

138. En el mismo precedente, se aseveró que la interpretación jurídica encontraba sus límites en los posibles significados admisibles de las disposiciones normativas, conforme a las reglas lingüísticas que comparten los hablantes.

139. De manera que si una disposición no podía ser interpretada conforme a la Constitución, porque cualquiera de los significados admisibles conforme a

<sup>23</sup> Resuelta en sesión de cinco de abril de dos mil veintidós, con relación al punto resolutivo tercero, en lo que interesa, por unanimidad de once votos, de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con el test hasta la grada de necesidad, González Alcántara Carrancá con el test hasta la grada de necesidad, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con el test hasta la grada de necesidad, Aguilar Morales por razones adicionales, Pardo Rebolledo con el test hasta la grada de necesidad, Piña Hernández, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con el test hasta la grada de necesidad. *Vid.*, párrafos 345-354.



las reglas lingüísticas, era incompatible con la Norma Fundamental, entonces el precepto impugnado resultaba inconstitucional; y en sentido inverso, cuando alguna de las interpretaciones posibles se ajustaba al mandato del Constituyente, era factible afirmar su constitucionalidad.

140. En ese orden de ideas, si bien es cierto, en los términos antes precisados, que el derecho procesal de la víctima a solicitar el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes del hecho delictivo, encuentra anclaje en la fracción VI del apartado C del artículo 20 de la Norma Fundamental.<sup>24</sup> Sin embargo, también es verdad que esa prerrogativa no se encuentra aisladamente instituida en el orden constitucional, en el que también se establece la obligación del juzgador de respetar en todo momento, el derecho fundamental de las personas imputadas a un debido proceso legal, que implica, entre otras cosas, la necesidad de tutelar las formalidades esenciales que rigen en cada procedimiento, así como los principios de igualdad procesal, de contradicción y de inmediación, que entre otros aspectos establece la prohibición de tratar asuntos del proceso, con cualquiera de las partes, sin que la otra se encuentre presente, como lo establece expresamente la fracción VI del apartado A del artículo 20 constitucional.<sup>25</sup>

141. Así, válidamente se puede afirmar que cualquier actuación que trascienda a la esfera de derechos de las personas justiciables, necesariamente debe desarrollarse en pleno apego a los principios que rigen el Sistema Penal Acusatorio y Oral, salvo que se actualice alguna de las excepciones previstas

<sup>24</sup> **Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

**A.** De los derechos de la víctima o del ofendido.

...

**VI.** Solicitar las medidas cautelares y providencias necesarias para la protección y restitución de sus derechos, y ..."

<sup>25</sup> **Artículo 20.** ...

**A.** De los principios generales.

...

**VI.** Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución."



legalmente; en este caso, respecto de los principios de contradicción e inmediatez.

142. A guisa de ejemplo, esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión **492/2017**,<sup>26</sup> sostuvo que la inmediatez, en su faceta que exige que la necesaria presencia del juzgador en la audiencia, es un mecanismo institucional –y principio del sistema– dirigido a permitir la percepción directa y personal de los argumentos que las partes exponen, de manera verbal, la evidencia en que fundan su pretensión, pero principalmente los contra argumentos que formula su respectiva contraparte; lo que contribuía al proceso de toma de decisión.

143. Lo que pone en evidencia que en el procedimiento penal, existen una serie de exigencias formales cuyo acatamiento es indiscutible entre las que se encuentra precisamente el principio de inmediatez, como herramienta metodológica en el desarrollo de la audiencia, sobre el modo en que se incorpora la prueba al proceso y la manera en que se desenvuelve el debate contradictorio entre las partes.

144. En diversas ocasiones, esta Primera Sala se ha pronunciado con relación a la importancia de preservar un equilibrio entre los derechos del imputado, la víctima u ofendido y la parte acusadora, como es el caso del amparo directo **17/2011**,<sup>27</sup> en que se afirmó la necesidad preservar el equilibrio procesal y ponderar adecuadamente el derecho al debido proceso del inculcado, así como los principios rectores de un sistema penal garantista, y el interés superior de la infancia.

<sup>26</sup> Resuelto en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reserva su derecho a formular voto concurrente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández (quien se reserva su derecho a formular voto concurrente).

<sup>27</sup> Fallado en sesión de veinte de mayo de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).



145. Asimismo, en el amparo directo en revisión **4619/2014**,<sup>28</sup> se estableció que el dictado de las resoluciones judiciales se debe sustentar en elementos de convicción recibidos directamente por el tribunal de juicio oral en un control horizontal; es decir, con plena satisfacción de los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

146. De igual manera, en el amparo directo en revisión **243/2017**,<sup>29</sup> se estableció que el principio de contradicción, presupone el conocimiento de los elementos probatorios que serán objeto de prueba durante la audiencia, y asegura a todas las partes en el procedimiento penal –no sólo al inculpado– el derecho y la oportunidad de hacer oír sus argumentos y ofrecer sus pruebas, así como la de refutar y controlar las del adversario; lo que es característico en los sistemas adversariales.

147. Por último, en el amparo directo en revisión **6888/2018**,<sup>30</sup> relacionado con el interés superior de niños, niñas y adolescentes, esta Primera Sala sostuvo que si bien era cierto que quienes impartían justicia debían observar el principio de interés superior de las infancias y seguir ciertos lineamientos a fin de salvaguardar sus derechos frente a los sistemas de justicia; esa necesaria protección, debía hacerse con la cautela suficiente para no quebrantar el equilibrio procesal y los principios constitucionales sobre los cuales se edificaba el Sistema Penal Acusatorio.

<sup>28</sup> Resuelto el dieciocho de noviembre de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). En contra el emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz. *Vid.*, párrafos 54-57.

<sup>29</sup> Resuelto el diez de enero de dos mil dieciocho, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reserva su derecho a formular voto concurrente), José Ramón Cossío Díaz (quien se reserva su derecho a formular voto concurrente), Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra presidenta Norma Lucía Piña Hernández (quien se reserva su derecho a formular voto particular).

<sup>30</sup> Resuelto el catorce de octubre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien votó con el sentido, pero apartándose de consideraciones; Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reservó el derecho a formular voto aclaratorio; y de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente.





148. Precedentes de los que se desprende la notable la importancia que se ha otorgado a los principios rectores del sistema procesal acusatorio y oral, con relación al debido proceso, el acceso a la justicia y el equilibrio procesal; los cuales, por regla general, debe ser la pauta que rige cualquier decisión que se adopta en el marco del Sistema Penal Acusatorio y no deben ser excepcionados ni modulados, salvo que se trate de situaciones profundamente estudiadas y razonablemente establecidas.

149. Aspectos cuya inobservancia, necesariamente trascenderá en forma grave e insubsanable a las formalidades esenciales del procedimiento, y de manera irremediable, conducirá a su reposición; es decir, que se repita la audiencia correspondiente, de manera que se garanticen a cabalidad los principios del sistema, a efecto de dotar de certeza a la decisión que finalmente adopte la persona juzgadora.

150. En esta tesitura, fundadamente se concluye que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, contrario a lo que estimó el quejoso y recurrente, no trastoca los principios de inmediación, contradicción e igualdad procesal, porque la prerrogativa que ofrece a la víctima para solicitar las correspondientes medidas provisionales, necesariamente debe ser entendida en sintonía con los principios del sistema procesal penal acusatorio. Lo que exige que cualquier decisión que se adopte y pueda trascender a los derechos de las partes, debe ser decidida en audiencia, en cumplimiento a todas las formalidades esenciales que la rigen.

151. Esto es, la porción normativa impugnada, resulta constitucional, sólo si se interpreta de manera conforme con los lineamientos y principios que se establecen en el artículo 20 constitucional, y sus relativos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

152. Consecuentemente, es necesario que la decisión judicial sobre la medida provisional que se establece en el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, se asuma dentro de una audiencia en la que se encuentren todas las partes cuyos intereses se puedan ver afectados con motivo de la respectiva resolución; ello, siempre y cuando lo permita cada caso concreto.



153. Máxime que dicha medida provisional, no encuadra por sí misma en alguno de los supuestos de excepción a los principios de inmediación o contradicción, enunciativamente destacados en esta ejecutoria.

### VIII. RESERVA DE JURISDICCIÓN

154. Finalmente, se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, para que dentro del ámbito de su competencia, se pronuncie respecto de los tópicos de legalidad que subsistan y, en consecuencia, devuélvasele los autos para esos efectos.

### IX. DECISIÓN

155. En ese orden de ideas, contrario a lo que consideró el quejoso y recurrente, el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, no vulnera los principios de seguridad jurídica, igualdad procesal, inmediación ni contradicción, consagrados respectiva y sistemáticamente en los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, por tanto, en la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida, aunque ello sea por razones diversas a las asumidas por la autoridad de amparo en primeras instancia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , Sociedad Anónima de Capital Variable, en contra del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, en términos de esta ejecutoria.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.



Así lo resolvió la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por **unanimidad de cinco votos** de la señora Ministra y de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidente de la Primera Sala Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente).

Firman el presidente de la Primera Sala y 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; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y el Acuerdo General Número 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete, en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2019 (10a.) citada en esta sentencia, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de julio de 2019 a las 10:12 horas.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá con relación al amparo en revisión 217/2022.

## I. Antecedentes

1. En sesión de primero de febrero de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión citado al rubro, por unanimidad de cinco votos,<sup>1</sup> en el sentido de, en la materia de la

<sup>1</sup> De la señora Ministra y de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos



revisión, confirmar la sentencia recurrida, no amparar ni proteger a los recurrentes en contra del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales y reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado.

## II. Razones de la sentencia

2. La parte quejosa planteó en su demanda de amparo que el artículo 111 del Código Nacional transgrede el principio de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que el legislador fue omiso en regular que la medida provisional resultaba susceptible de afectar los derechos de terceros. Además, no permite escuchar y defenderse a la persona física o moral que pudiera verse afectada con la misma.
3. Por otra parte, en agravios se manifestó que para decidir sobre la procedencia de la medida a que se refería la norma impugnada, era necesaria una audiencia y debate conforme a los principios del sistema penal acusatorio, en la que resultaba esencial la presencia del imputado para hacer valer los derechos procesales que le corresponderían y para ejercer la contradicción respecto de los argumentos y datos de prueba en los que se fundara la petición de la víctima o del Ministerio Público. Además, se dejaba al arbitrio del juzgador decidir si realizaba o no una audiencia, o bien, si llamaba o no al imputado, lo que generaba inseguridad jurídica.
4. En la sentencia aprobada por unanimidad se indicó que para dar respuesta a las problemáticas planteadas, era necesario atender los siguientes temas: 1) principio de seguridad jurídica, 2) principio de igualdad procesal, 3) alcances de los principios de intermediación y de contradicción, 4) metodología de las audiencias en el proceso penal acusatorio y oral; y, 5) la doctrina constitucional que esta Primera Sala de la Suprema Corte, ha desarrollado con relación al artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales.
5. Particularmente, por lo que se refiere al principio de igualdad, en la sentencia se retomaron diversas consideraciones de los amparos directos 9/2008 y 16/2008.<sup>2</sup> Así, se indicó que con fundamento en el principio de igualdad las

---

Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y presidente de la Primera Sala Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente).

<sup>2</sup> Resueltos en sesión de doce de agosto de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en contra del voto emitido por el presidente Sergio A. Valls Hernández, quien formulará voto particular.



partes deben tener los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales. Además, se señaló que la garantía del debido proceso legal permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal.

6. Se manifestó que en el proceso penal, el equilibrio de los sujetos procesales es de suma importancia, pues debe concedérseles iguales condiciones procesales, de manera que ninguno de ellos quede en estado de indefensión.<sup>3</sup>

### III. Razones de la concurrencia

7. Si bien voté a favor del sentido de la sentencia, reservé la elaboración de este voto concurrente para expresar mi disenso sobre un punto.
8. En primer término, estoy de acuerdo con el estudio de la mayoría de los temas. Sin embargo, me aparto de las consideraciones que sustentan la propuesta en las que desarrolla el principio de igualdad procesal a la luz de lo sustentado por esta Primera Sala al resolver los amparos directos **9/2008** y **16/2008** (párrafos 61 a 66). En dichos precedentes la Sala se pronunció respecto a la igualdad procesal en el sistema mixto y el asunto que nos ocupa corresponde al sistema acusatorio.
9. Aun cuando podría considerarse que la base del principio es el mismo en ambos sistemas, en el acusatorio se encuentra expresamente establecido en el artículo 20 constitucional y esta Sala cuenta con precedentes que han desarrollado ese tópico.
10. Por ejemplo, en el amparo en revisión 592/2020<sup>4</sup> se resolvió que el principio de igualdad procesal encuentra sustento en la fracción V, del apartado A, del artículo 20 de la Constitución Federal, que establece, en lo conducente, que

<sup>3</sup> De esas consideraciones derivó la jurisprudencia 1a./J. 141/2011 (9a.), de rubro: "PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL PROCESO PENAL. SU ALCANCE.". Visible en la página 2103 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, Tomo 3, diciembre de 2011, con número de registro digital: 160513.

<sup>4</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos de las señoras y señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto aclaratorio, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



las partes tendrán igualdad para sostener la acusación o la defensa, respectivamente.

11. Además, se hicieron algunas consideraciones referentes al Código Nacional de Procedimientos Penales. Así, se estableció que el principio de igualdad procesal se relaciona, a su vez, con los principios de igualdad ante la ley y entre las partes, previstos, respectivamente, en los artículos 10 y 11 del código referido.<sup>5</sup>
12. Asimismo, se indicó que la observancia de los principios de igualdad ante la ley y entre las partes implica que durante el proceso penal los Jueces están obligados a proporcionar a las partes un trato digno e idéntico, de manera que no pueden privilegiar a un sujeto en el debate con algún acto procesal que le proporcione una ventaja indebida frente a su contrario, pues de ser así, se vulneraría el principio de igualdad procesal.
13. Por tanto, considero que las consideraciones de la sentencia se debieron tomar de precedentes que analizan el principio de igualdad a la luz del sistema de justicia penal acusatorio y no respecto al sistema mixto.
14. Consecuentemente, no obstante que compartí el sentido de la resolución, preciso mi disenso respecto al punto mencionado, en los términos expuestos en el presente voto.

Este voto se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

<sup>5</sup> Artículo 10. Principio de igualdad ante la ley

"Todas las personas que intervengan en el procedimiento penal recibirán el mismo trato y tendrán las mismas oportunidades para sostener la acusación o la defensa. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condición de salud, religión, opinión, preferencia sexual, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

"Las autoridades velarán por que las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad, deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera."

Artículo 11. Principio de igualdad entre las partes.

"Se garantiza a las partes, en condiciones de igualdad, el pleno e irrestricto ejercicio de los derechos previstos en la Constitución, los Tratados y las leyes que de ellos emanen."



**DERECHO PROCESAL DE LA VÍCTIMA A SOLICITAR EL RESTABLECIMIENTO DE LAS COSAS AL ESTADO ANTERIOR AL HECHO DELICTIVO. EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE ESTABLECE ESTA MEDIDA PROVISIONAL, INTERPRETADO DE MANERA CONFORME, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE IGUALDAD PROCESAL, INMEDIACIÓN Y CONTRADICCIÓN, QUE RIGEN EL SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO Y ORAL.**

Hechos: En audiencia que se celebró a solicitud del asesor jurídico de una persona moral, presunta víctima de un delito, en términos del artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Juez de Control decretó medidas provisionales a efecto de restablecer las cosas al estado que guardaban antes de ocurrir los hechos materia de la querrela, relacionados con diversos acuerdos que se tomaron en una asamblea general ordinaria de una sociedad mercantil. El administrador único de esa sociedad impugnó la determinación en amparo indirecto en el que además reclamó la constitucionalidad del artículo 111 referido por considerar que transgrede los principios de igualdad procesal, intermediación y contradicción, porque no establece de forma expresa que los inculpados pueden tener intervención en la audiencia en la que se fijan las medidas provisionales, a efecto de que se les otorgue la oportunidad de defender en ella sus intereses. El Juez de Distrito negó el amparo, al considerar que la sola circunstancia de que dicho artículo no prevea de forma taxativa que debe darse intervención al imputado, no constituye en sí misma un vicio de inconstitucionalidad; in-conforme, el quejoso interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece que en cualquier estado del procedimiento, la víctima u ofendido podrá solicitar al órgano jurisdiccional que ordene como medida provisional, cuando la naturaleza del hecho lo permita, la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, no viola los principios de igualdad procesal, intermediación y contradicción que rigen el sistema procesal penal acusatorio y oral, siempre y cuando se interprete de manera conforme con todos los lineamientos y principios que



se establecen en el artículo 20 constitucional, y sus relativos en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

Justificación: El hecho de que en el precepto adjetivo se consagre un derecho procesal tutelado constitucionalmente en favor del ofendido o la víctima del delito, no implica que su exigibilidad, y sobre todo que su protección cautelar, resulte incondicionada o que se encuentre exenta de cumplir con las reglas del debido proceso legal, consagradas igualmente en la Constitución Federal, como derecho fundamental en favor de las personas inculpadas de un delito. Esto es, como consecuencia del principio de igualdad procesal, las partes deben tener los mismos derechos e idénticas expectativas, posibilidades y cargas procesales, lo que implica el respeto a los principios de inmediación y contradicción, a efecto de garantizar su derecho de acceso a la justicia en condiciones de plena igualdad, que les permite alegar y probar lo que estimen conveniente para alcanzar una solución justa de la controversia. En ese orden de ideas, si bien es cierto que el derecho procesal de la víctima a solicitar el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes del hecho delictivo, encuentra anclaje en la fracción VI del apartado C del artículo 20 de la Constitución Federal, también lo es que esa prerrogativa no está aisladamente instituida en el orden constitucional en el que también se establece la obligación de la persona juzgadora de respetar, en todo momento, el derecho fundamental de las personas imputadas a un debido proceso legal, que implica, entre otras cosas, la necesidad de tutelar las formalidades esenciales que rigen en cada procedimiento, así como los principios de igualdad procesal, de contradicción y de inmediación, que entre otros aspectos establece la prohibición de tratar asuntos del proceso con cualquiera de las partes, sin que la otra se encuentre presente, como lo establece expresamente la fracción VI del apartado A del artículo 20 constitucional. Así, cualquier actuación que trascienda a la esfera de los derechos de las personas justiciables, necesariamente debe desarrollarse en pleno apego a los principios que rigen el sistema penal acusatorio y oral, salvo que se actualice alguna de sus excepciones legalmente previstas. En esta tesitura, se concluye que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales no trastoca los principios de igualdad procesal, inmediación y contradicción, porque la prerrogativa que ofrece a la víctima para solicitar las correspondientes





medidas provisionales, necesariamente debe ser entendida en sintonía con los principios del sistema procesal penal acusatorio. Lo que exige que cualquier determinación que se adopte y pueda trascender a los derechos de las partes, debe ser decidida en audiencia, en cumplimiento a todas las formalidades esenciales que la rigen. De esta manera, la medida provisional del restablecimiento de las cosas al estado anterior al hecho delictivo, que se establece en el artículo 111 citado, resulta constitucional sólo si se interpreta de manera conforme con los lineamientos y principios que se establecen en el artículo 20 constitucional, y sus relativos en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Consecuentemente, es necesario que la decisión judicial se asuma dentro de una audiencia en la que se encuentren todas las partes cuyos intereses puedan verse afectados con motivo de la respectiva resolución; ello, siempre y cuando cada caso concreto lo permita.

#### 1a./J. 4/2024 (11a.)

Amparo en revisión 217/2022. Juan Carlos López Rodríguez y otra. 1 de febrero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Tesis de jurisprudencia 4/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

### **DERECHO PROCESAL DE LA VÍCTIMA A SOLICITAR EL RESTABLECIMIENTO DE LAS COSAS AL ESTADO ANTERIOR AL HECHO DELICTIVO. EL ARTÍCULO 111 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES QUE ESTABLECE ESTA MEDIDA PROVISIONAL, NO TRANSGREDE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA.**

Hechos: En audiencia que se celebró a solicitud del asesor jurídico de una persona moral, presunta víctima de un delito, en términos del artículo 111



del Código Nacional de Procedimientos Penales, el Juez de Control decretó medidas provisionales a efecto de restablecer las cosas al estado que guardaban antes de ocurrir los hechos materia de la querrela, relacionados con diversos acuerdos que se tomaron en una asamblea general ordinaria de una sociedad mercantil. El administrador único de esa sociedad impugnó la determinación en amparo indirecto en el que además reclamó la constitucionalidad del artículo 111 referido por considerar que transgrede los principios de igualdad procesal, intermediación y contradicción, porque no establece de forma expresa que los inculpados pueden tener intervención en la audiencia en la que se fijan las medidas provisionales, a efecto de que se les otorgue la oportunidad de defender en ella sus intereses. El Juez de Distrito negó el amparo, al considerar que la sola circunstancia de que dicho artículo no prevea de forma taxativa que debe darse intervención al imputado, no constituye en sí misma un vicio de inconstitucionalidad; in-conforme, el quejoso interpuso recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que establece que en cualquier estado del procedimiento, la víctima u ofendido podrá solicitar al órgano jurisdiccional, ordene como medida provisional, cuando la naturaleza del hecho lo permita, la restitución de sus bienes, objetos, instrumentos o productos del delito, o la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho, no vulnera el derecho fundamental a la seguridad jurídica que se consagra en el artículo 16 de la Constitución Federal.

**Justificación:** El artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales consagra dentro del proceso penal acusatorio y oral, la figura jurídica del restablecimiento de las cosas a su estado previo, que permite en favor de la víctima o la parte ofendida la restitución temporal de los bienes, objetos, instrumentos o productos del delito; o bien, la reposición o restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, siempre que haya suficientes elementos para así decidirlo. Es una medida provisional que tiene como finalidad, preservar o proteger un derecho legítimamente tutelado, hasta que se dicte la resolución que resuelva el fondo del procedimiento; así, se trata de una figura accesoria que está sujeta a un trámite



propio y a la ejecución conducente, que tiende a proteger y preservar la materia del procedimiento, hasta que se dicte la resolución que en el fondo la resuelva, de lo que deriva que corresponde a la autoridad judicial apreciar los elementos necesarios para su otorgamiento. El restablecimiento de las cosas al estado que tenían antes del hecho delictivo, es un derecho procesal de las víctimas u ofendidos de un delito, que a través de una interpretación extensiva, encuentra anclaje en la fracción VI del apartado C del artículo 20 de la Constitución Federal; y es precisamente ese derecho a la tutela provisional de derechos afectados con motivo de la comisión de un delito, el que justifica legalmente que, derivado de la solicitud respectiva que haga el ofendido o la víctima de la correspondiente conducta, previo control judicial que se ejerza en la audiencia respectiva, y a través de una determinación debidamente fundada y motivada en elementos suficientes que aporte el peticionario de la medida, se afecten los bienes y los derechos de una persona inculpada de un delito, única y exclusivamente para los efectos de la tramitación del correspondiente proceso y de forma cautelar. Consecuentemente, el artículo 111 del Código Nacional de Procedimientos Penales no adolece de vicio alguno de inseguridad jurídica, pues su contenido es suficientemente claro, toda vez que proporciona los elementos necesarios para que sus destinatarios conozcan y entiendan su alcance y consecuencias legales, a efecto de que no se ubiquen en estado de indefensión.

### 1a./J. 5/2024 (11a.)

Amparo en revisión 217/2022. Juan Carlos López Rodríguez y otra. 1 de febrero de 2023. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Héctor Vargas Becerra.

Tesis de jurisprudencia 5/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**EMERGENCIA SANITARIA POR EL VIRUS SARSCoV-2 (COVID-19). NO CONSTITUYE UN HECHO IMPREVISIBLE QUE, POR SÍ MISMO, IMPLIQUE CONSIDERAR QUE LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE CONTRATOS MERCANTILES CELEBRADOS PREVIO A LA PANDEMIA, CONLLEVA EXPLOTACIÓN HUMANA.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5986/2022. NARICEJ, S.A. DE C.V. Y OTRO. 23 DE AGOSTO DE 2023. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, Y DE LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. AUSENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: CLAUDIA LISSETTE MONTAÑO MENDOZA.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** El asunto proviene de un juicio ejecutivo mercantil oral, en el que la hoy tercero interesada y recurrente, demandó el pago de diversas cantidades de dinero como consecuencia del incumplimiento de pago por parte de la demandada, respecto de las obligaciones derivadas de un contrato en cuenta corriente y uno diverso de crédito simple. El Juez del conocimiento declaró procedente la vía, así como parcialmente las prestaciones reclamadas, e increditadas las excepciones y defensas. Así, condenó a la parte demandada al pago de diversas cantidades de dinero por concepto de suerte principal e intereses moratorios respecto de ambos contratos. Inconforme con dicha resolución, la parte demandada solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, mismo que le fue concedido para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y en su lugar emitiera otra, en la que de acuerdo con lo razonado en la ejecutoria de amparo sobre la obligatoriedad de los contratos ante situaciones imprevisibles, valorara nuevamente los medios de convicción y las particularidades del caso, a efecto de considerar la viabilidad de darle



mayor extensión al "Convenio Otorgamiento Plazo de Espera Programa COVID-19" implementado en su momento por las partes; y, resolviera con plenitud de jurisdicción lo que en derecho correspondiera, en cabal cumplimiento al respeto, protección y garantía de los derechos reconocidos en el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Dicha ejecutoria constituye la sentencia recurrida por la parte actora y tercero interesada a través del presente recurso de revisión.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto, porque el recurso fue interpuesto contra una sentencia pronunciada en un juicio de amparo directo, derivado de un asunto de naturaleza civil, que no se requiere la intervención del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.	12
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso fue interpuesto de manera oportuna (penúltimo día del término).	12
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La parte recurrente cuenta con legitimación para interponer el recurso de revisión (parte tercero interesada ahora recurrente).	13
IV.	<b>CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO</b>	Se destaca el contenido de los conceptos de violación, de las consideraciones de la sentencia recurrida y de los agravios expuestos en el presente recurso.	13
V.	<b>REQUISITOS INDISPENSABLES PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	Se citan los requisitos indispensables para la procedencia del recurso.	20
VI.	<b>ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA EN EL CASO CONCRETO</b>	Esta Primera Sala considera que el asunto reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por tanto, amerita un estudio de fondo.	23
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	Esta Primera Sala considera <b>fundados</b> los agravios.	26



La parte recurrente se duele esencialmente de que el Tribunal Colegiado del conocimiento concediera el amparo a la peticionaria de amparo, al estimar que en el caso posiblemente se daba un caso de explotación del hombre por el hombre, prohibido por el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al haber surgido un hecho imprevisible como lo es la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, motivo por el que debía soslayarse lo establecido en el diverso ordinal 78 del Código de Comercio, ya que conforme al diverso 1796 del Código Civil Federal, se tenía que atender a la buena fe de los contratantes.

Asiste razón a la inconforme, en virtud de que efectivamente para que se actualice un caso de explotación del hombre por el hombre, es menester que a quién se le atribuye la explotación haya utilizado en provecho propio y de modo abusivo los recursos económicos de otras personas, el trabajo de éstas o a las personas mismas, circunstancia que esta Primera Sala estima no ocurre por el solo hecho de que surja un hecho imprevisible como lo es la mencionada pandemia, ya que para arribar a dicha conclusión, en todo caso resulta necesario un estudio minucioso de los medios de convicción que se hayan aportado y que demuestren fehacientemente que las circunstancias imprevisibles y generalizadas desequilibraron de forma tal las relaciones contractuales, que se durante el periodo en que dicho fenómeno afectó la economía mundial.



No se soslaya la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 1796 del Código Civil Federal, al diverso 78 del Código de Comercio, en cuyos términos debe atenderse a la buena fe contractual, ya que precisamente en cumplimiento a dicho principio, como lo aduce la recurrente, el trece de abril de dos mil veinte, *motu proprio*, atendiendo a la contingencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, celebró con la quejosa un Convenio de Otorgamiento de Plazo de Espera Programa COVID-19, en el que otorgó a la acreditada un plazo de espera para el pago de capital e intereses correspondientes a los meses de abril, mayo, junio y julio del dos mil veinte.

Bajo esas circunstancias, es dable concluir que la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, no es un hecho imprevisible que por sí mismo implique considerar que el exigir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de contratos mercantiles celebrados previo a que ocurriera, conllevan la explotación del hombre por el hombre que proscribe la Convención Americana multicitada y, por ende, sea dable soslayar la autonomía de la voluntad contractual de las partes que rige en materia mercantil conforme al artículo 78 del Código de Comercio, pues para ello resulta menester que esté debidamente acreditado con diversos medios de convicción, que el desequilibrio provocado por la pandemia implica que el exigir el cumplimiento de lo pactado entre los contratantes, conlleve una explotación, y que inexistió la buena fe a que se refiere el artículo 1796 del Código Civil Federal.



		<p>En efecto, no se pasa por alto que la autonomía en su libertad contractual encuentra su límite en el respeto a los derechos humanos contemplados tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte; sin embargo, el desequilibrio que en las relaciones comerciales conllevó la pandemia mundial ocurrida por el virus SARS-Co V-2, debe ser estudiado detalladamente a fin de verificar si el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las relaciones mercantiles concertadas previo a su actualización, puede realmente implicar o derivar en un caso de explotación del hombre por el hombre, que obligue a soslayar las reglas del derecho mercantil, como la autonomía contractual precitada y a considerar que no se cumple con el principio de buena fe que también lo rige, pues únicamente de esa manera se justifica la intervención del Estado para limitar la autonomía referida.</p> <p>En tales condiciones, lo procedente es en la materia de la revisión revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento, para el efecto de que emita una nueva atendiendo a las consideraciones vertidas en la presente ejecutoria.</p>	
<b>VIII.</b>	<b>DECISIÓN</b>	<p>PRIMERO.—En la materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO.—Devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento para los efectos precisados en esta resolución.</p>	<b>44</b>





Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintitrés de agosto de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión 5986/2022, promovido en contra de la sentencia dictada en sesión del trece de octubre de dos mil veintidós, por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, en el juicio de amparo \*\*\*\*\*<sup>1</sup>.

El problema jurídico por resolver en la presente sentencia, consiste en determinar si el recurso de revisión resulta procedente y, en su caso, determinar si los agravios formulados por la parte inconforme conducen a confirmar, modificar o revocar la sentencia traída a esta instancia, en la parte susceptible de revisión.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Crédito en cuenta corriente.** El diez de abril de dos mil diecisiete, Banco Santander México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, celebró un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente (crédito ágil), con Naricej, Sociedad Anónima de Capital Variable (acreditada) y Luis Felipe de Jesús Díaz Figueroa (obligado solidario) por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*). Línea de crédito que fue incrementada<sup>2</sup> debido al buen manejo de su historial a la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

<sup>1</sup> El juicio de amparo directo \*\*\*\*\* , fue promovido por Naricej, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de Luis Felipe de Jesús Díaz Figueroa, por su propio derecho y como apoderado de la moral quejosa, resuelto en el sentido de conceder el amparo solicitado. El recurso de revisión fue interpuesto por la tercero interesada Banco Santander México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, por conducto de su apoderado general Mario Alberto Soto Domínguez.

<sup>2</sup> Este dato se advierte del juicio ejecutivo mercantil oral presentado por Laura Baleri Martínez García, apoderada general para pleitos y cobranzas de la sociedad denominada Banco Santander México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, el catorce



2. **Cláusulas.** En la cláusula primera se convino que los intereses, comisiones, impuestos, cargos y demás gastos derivados del contrato, no quedarían comprendidos dentro del monto del crédito otorgado. En la cláusula segunda, se acordó que el banco actor emitiría a nombre del negocio y de persona autorizada una tarjeta de crédito con el número \*\*\*\*\*. De acuerdo con el estado de cuenta emitido por la actora en el periodo del cuatro de abril de dos mil diecisiete al dos de mayo de dos mil diecisiete, el veintiocho de abril de dos mil diecisiete la demandada comenzó a hacer disposiciones del crédito otorgado. En la cláusula sexta, el demandado se obligó a pagar sin requerimiento previo, cualquier disposición que realizara, así como los intereses pactados en la cláusula octava; además de las comisiones que se causaran, el impuesto al valor agregado o cualquier impuesto aplicable al crédito otorgado. En la cláusula octava, la demandada se obligó a pagar a la institución bancaria el importe de las disposiciones realizadas.

3. **Incumplimiento.** El veintitrés de agosto de dos mil veintiuno, Naricej, Sociedad Anónima de Capital Variable dejó de cumplir con su obligación, por concepto de capital exigible, intereses ordinarios, comisiones e impuestos de estos últimos conceptos, derivados del contrato celebrado entre las partes. En consecuencia, el banco actor quedaría facultado para demandar el vencimiento anticipado del contrato de crédito, por lo que se hizo exigible el pago total, así como a los intereses y demás consecuencias y accesorios aplicables a dicho crédito. En consecuencia, el adeudo ascendió a la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

4. **Contrato de apertura de crédito.** El veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, Banco Santander México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México celebró contrato de apertura de crédito simple en moneda nacional Pymes tasa fija (CAT) restitución personas

---

de marzo de dos mil veintidós, ante la Oficialía de Partes Virtual y recibido el quince de marzo de dos mil veintidós por el Juzgado Vigésimo Tercero Civil de Proceso Oral, del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México. Asimismo, el referido dato se advierte en las sentencias de veintinueve de junio de dos mil veintidós y tres de noviembre de dos mil veintidós, dictadas por el Juzgado Vigésimo Tercero Civil de Proceso Oral citado.



morales, con Naricej, Sociedad Anónima de Capital Variable (acreditada) y Luis Felipe de Jesús Díaz Figueroa (obligado solidario). En esa misma fecha, la institución actora le notificó que el crédito había sido aprobado. De acuerdo a lo pactado en la cláusula cuarta del contrato de crédito simple, el veinticinco de abril de dos mil diecinueve, la acreditada dispuso de la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), correspondiente al periodo del uno al treinta de abril de dos mil diecinueve.<sup>3</sup>

**5. Incumplimiento de pago.** A partir del veintiséis de julio de dos mil veintiuno, la acreditada incumplió con su obligación de pago por concepto de capital e intereses ordinarios derivados del contrato de crédito celebrado.<sup>4</sup> Las mensualidades de abril, mayo, junio y julio de dos mil veinte, fueron diferidas como apoyo del COVID-19 para reanudar sus pagos a partir de agosto de dos mil veinte. En ese sentido, la acreditada adeuda respecto del contrato de crédito simple de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).<sup>5</sup>

<sup>3</sup> El trece de abril de dos mil veinte, las partes celebraron el "Convenio Otorgamiento Plazo de Espera Programa COVID-19", con el cual se otorgó un plazo de espera para el pago de capital e intereses correspondientes a los meses de abril, mayo, junio y julio de dos mil veinte. En la cláusula sexta del convenio, la acreditada se obligó a pagar mensualmente intereses ordinarios calculados sobre el saldo insoluto del crédito y computados por "*periodos de intereses*" vencidos a la tasa de interés fija del \*\*\*\*\* por ciento anual, más el impuesto al valor agregado que sobre dichos intereses se generen. En la cláusula séptima del contrato simple, las partes pactaron que en caso de incumplimiento, la acreditada se obligaba a pagar por concepto de intereses moratorios sobre el capital vencido a una tasa de interés que se obtendría multiplicando la tasa de interés ordinaria determinada por 1.5 veces, por todo el tiempo en que dure la mora. En el contrato de crédito referido Luis Felipe de Jesús Díaz Figueroa se constituyó en obligado solidario, por lo que de conformidad con lo convenido en la cláusula décimo novena, se obligó a pagar oportunamente el importe del crédito y sus accesorios legales, en los mismos términos en los que está obligado el cliente o deudor principal.

<sup>4</sup> En esa razón, de conformidad a lo pactado en la cláusula décimo quinta del contrato, el incumplimiento generó el vencimiento anticipado del plazo para el pago de las prestaciones a cargo de la acreditada y por consecuencia la actora está facultada a exigir la totalidad del crédito, sus intereses y demás consecuencia y accesorios.

En ese sentido, se determinó que la acreditada adeuda respecto del contrato de crédito simple de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

<sup>5</sup> En esos términos, de acuerdo a los estados de cuenta certificados por el contador público de la parte actora emitidos el trece y catorce de octubre de dos mil veintiuno, en términos de lo previsto por el artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito, la acreditada adeuda la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).



**6. Juicio ejecutivo mercantil oral.**<sup>6</sup> Los demandados dejaron de cumplir con las obligaciones contraídas a su cargo en los contratos, no obstante los múltiples requerimientos extrajudiciales realizados por la parte actora, por lo que el catorce de marzo de dos mil veintidós,<sup>7</sup> Banco Santander México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, por conducto de su apoderada Laura Baleri Martínez García, promovió juicio ejecutivo mercantil oral en contra de Naricej, Sociedad Anónima de Capital Variable y Luis Felipe de Jesús Díaz, de quienes demandó las prestaciones siguientes: **a)** El pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) como suerte principal, por concepto de capital exigible, derivado del contrato de apertura en cuenta corriente (crédito ágil) de diez de abril de dos mil diecisiete; **b)** El pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) por concepto de intereses ordinarios generados hasta el trece de octubre de dos mil veintiuno; **c)** El pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) por concepto de impuesto al valor agregado sobre el importe de intereses ordinarios generados hasta el trece de octubre de dos mil veintiuno; **d)** El pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) por concepto de comisiones generadas hasta el trece de octubre de dos mil veintiuno; **f)** El pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) por concepto de impuesto al valor agregado respecto a las comisiones generadas hasta el trece de octubre de dos mil veintiuno; **g)** El pago de la cantidad que resulte por concepto de comisiones generadas con posterioridad a la emisión del estado de cuenta de trece de octubre de dos mil veintiuno; **h)** El pago de la cantidad que resulte por concepto de impuesto al valor agregado respecto de las comisiones generadas con posterioridad a la emisión del estado de cuenta de trece de octubre de dos mil veintiuno derivado; **i)** El pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) como suerte principal, por concepto de capital exigible, capital vencido y capital vencido diferido, derivado del contrato de crédito simple en moneda nacional Pymes tasa fija (CAT) restitución personas morales, de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, y el "Convenio Otorgamiento Plazo de Espera Programa COVID-19", celebrado entre

<sup>6</sup> Dado el incumplimiento de la parte demandada Naricej, Sociedad Anónima de Capital Variable, la actora Banco Santander México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, el diez de enero de dos mil veintidós promovió providencias precautorias de retención de bienes en contra de los demandados, la cual fue radicada ante el Juzgado Vigésimo Séptimo Civil de Proceso Oral del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, bajo el número de expediente \*\*\*\*\*.

<sup>7</sup> Escrito inicial presentado en la Oficialía de Partes Virtual el catorce de marzo de dos mil veintidós y recibido en el órgano jurisdiccional del conocimiento el quince de marzo de dos mil veintidós.



las partes de conformidad con el estado de cuenta certificado de catorce de octubre de dos mil veintiuno, emitido por contador público facultado por la actora; **j)** El pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) por concepto de intereses ordinarios e intereses ordinarios diferidos generados hasta el catorce de octubre de dos mil veintiuno, derivado del contrato de crédito simple en moneda nacional Pymes tasa fija (CAT) restitución personas morales, de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, y el "Convenio Otorgamiento Plazo de Espera Programa COVID-19", celebrado entre las partes; **k)** El pago de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*) por concepto de intereses moratorios hasta el catorce de octubre de dos mil veintiuno, derivado del contrato de crédito de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, así como su convenio; **l)** El pago que resulte por concepto de intereses moratorios generados con posterioridad a la emisión del estado de cuenta de catorce de octubre de dos mil veintiuno, derivado del contrato de crédito simple en moneda nacional Pymes tasa fija (CAT) restitución personas morales, de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve y su convenio; y, **m)** Las costas de juicio.

**7. Turno, prevención, admisión y sentencia.** La demanda se turnó al Juez Vigésimo Tercero Civil de Proceso Oral del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, quien la registró con el número de expediente \*\*\*\*\*, y previno al promovente para que exhibiera los documentos base de su acción y copias de traslado respectivas. Una vez desahogada la prevención en sus términos, el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós, el Juez admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a la parte demandada.<sup>8</sup> Seguido el juicio, el

<sup>8</sup> **Contestación.** Posteriormente mediante escrito presentado el veintiséis de abril de dos mil veintidós, Naricej, Sociedad Anónima de Capital Variable, a través de Luis Felipe de Jesús Díaz Figueroa, por sí y como apoderado de la demandada negaron la procedencia de las prestaciones reclamadas y, realizaron manifestaciones respecto a diversos hechos. Asimismo, se tuvieron como excepciones y defensas: 1. Falta de acción, consistente en el incumplimiento de la actora, al proponer soluciones extrajudiciales para llegar a un acuerdo o convenio respecto del atraso del pago de créditos, en el que la actora le hizo saber que ya tenía autorizada la reestructura de los créditos con el fin de que la demandada pudiera pagar una menor cantidad en un mayor plazo para poder cumplir con sus obligaciones; 2. La de hechos imprevistos que modifican las circunstancias y consecuentemente deriva el incumplimiento de obligaciones contractuales dejando a una de las partes en condiciones desfavorables con cargas financieras desproporcionadas. Consistente en la teoría de la imprevisión, que es la consecuencia del problema que se presenta cuando las condiciones económicas de un contrato se alteran sustancialmente y que motivan el incumplimiento de la obligación o la necesidad de revisar las condiciones económicas pactadas, y consecuentemente buscar el equilibrio de las contraprestaciones recurriendo ante los tribunales por que se han cambiado las condiciones económicas y las contraprestaciones se vuelven onerosas para alguna de las partes.



veintinueve de junio de dos mil veintidós, se dictó sentencia en la que resolvió:

- 1.** Que era procedente la vía en que se actúa, en la que la parte actora acreditó la procedencia parcial de sus pretensiones y los demandados no demostraron las excepciones y defensas opuestas;
- 2.** Se condenó a los demandados a pagar a la actora o a quien sus derechos representara, la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de suerte principal derivado del contrato de apertura en cuenta corriente (crédito ágil) de diez de abril de dos mil diecisiete, en términos del estado de cuenta certificado exhibido, atento a lo vertido en la parte considerativa de la presente resolución;
- 3.** También se condenó a los demandados a pagar a la actora o a quien sus derechos represente, la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de suerte principal derivado del contrato de crédito simple en moneda nacional Pymes tasa fija (CAT) restitución personas morales de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve y su relativo "Convenio Otorgamiento Plazo de Espera Programa COVID-19", de trece de abril de dos mil veinte, en términos del estado de cuenta certificado exhibido, atento a lo vertido de la parte considerativa de la presente resolución;
- 4.** Asimismo, se condenó a los demandados a pagar a la actora o a quien sus derechos represente, la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de intereses ordinarios generados al trece de octubre de dos mil veintiuno, respecto del contrato de apertura en cuenta corriente (crédito ágil) de diez de abril de dos mil diecisiete;
- 5.** Además, se condenó a los demandados a pagar a la actora o a quien sus derechos represente, los intereses moratorios generados respecto de la suerte principal adeudada del contrato de crédito simple en moneda nacional Pymes tasa fija (CAT) restitución personas morales de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, relacionado con el "Convenio Otorgamiento Plazo de Espera Programa COVID-19", de trece de abril de dos mil veinte y anexo "A", a razón del \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* por ciento) anual, a partir del veintiséis de julio de dos mil veintiuno (fecha en que se actualizó el incumplimiento de la parte demandada en términos de lo referido por la actora en el hecho diecinueve del escrito inicial) y hasta la total liquidación del adeudo, cuantificables en ejecución de sentencia, a través del incidente respectivo, con la finalidad de no vulnerar el derecho de las partes a realizar la cuantificación de las mismas, no obstante la reclamación en cantidad líquida, atento a la reducción oficiosa de la tasa moratoria pactada;
- 6.** En ese sentido, se concedió a los demandados un término de cinco días contados a partir del día siguiente a aquel en el que la presente resolución causara ejecutoria, para que realizaran el pago de lo condenado; apercibidos que



de no hacerlo se procedería a la ejecución forzosa; **7.** Por otra parte, se absolvió a los demandados de las restantes prestaciones, atento a lo vertido en la parte considerativa de la resolución; **8.** En consecuencia, se determinó no hacer especial condena en costas en dicha instancia.

**8. Juicio de amparo directo.** Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil veintidós,<sup>9</sup> Luis Felipe de Jesús Díaz Figueroa, por su propio derecho y como apoderado de la parte quejosa Naricej, Sociedad Anónima de Capital Variable, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la autoridad y por el acto que a continuación se transcriben:

**Autoridad responsable:**

- Juez Vigésimo Tercero Civil de Proceso Oral del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

**Acto reclamado:**

- La sentencia de veintinueve de junio de dos mil veintidós, dictada en el juicio ejecutivo mercantil oral \*\*\*\*\*.

**9. Preceptos constitucionales violados.** La parte quejosa señaló como preceptos constitucionales violados en su perjuicio, los artículos 1o., 16, 17 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los artículos 1 y 79, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías, así como también el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, asimismo, el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y además, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

**10. Trámite y resolución del Tribunal Colegiado.** Por razón de turno correspondió conocer de la referida demanda de garantías al Cuarto Tribunal

---

<sup>9</sup> Ante la Oficialía de Partes Común para Juzgados y Salas del Poder Judicial de la Ciudad de México, como se advierte del sello de recepción plasmado en la primera foja del escrito de demanda de amparo directo.



Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito; cuya Magistrada presidenta la admitió a trámite y le asignó el número de expediente \*\*\*\*\*; ello, en auto de dieciséis de agosto de dos mil veintidós; y, sustanciado el juicio, se dictó sentencia el trece de octubre de dos mil veintidós, en el sentido de conceder el amparo promovido.<sup>10</sup>

11. **Cumplimiento.** Mediante acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil veintidós, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo; el Juez responsable hizo del conocimiento del Tribunal Colegiado, que se dejó insubsistente la sentencia definitiva reclamada; y, el tres de noviembre de dos mil veintidós, dictó nuevamente sentencia definitiva.<sup>11</sup>

12. **Recurso de revisión.** Inconforme con la sentencia antes detallada, la tercero interesada Banco Santander México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, por conducto de su apoderado general Mario Alberto Soto Domínguez, interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado el dieciséis de noviembre de dos mil veintidós, ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

<sup>10</sup> Se concedió el amparo para el efecto de que: 1) La autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y; 2) En su lugar dictara otra en la que atendiera lo razonado sobre la obligatoriedad de los contratos ante situaciones imprevistas; 3) Valorara los diversos correos electrónicos ofrecidos como prueba por la sociedad demandada, en congruencia con los hechos para los que cuya demostración fueron ofrecidos; 4) Con base en las pruebas de autos y las particularidades del caso, considerara la viabilidad de darle mayor extensión al "*Convenio Otorgamiento Plazo de Espera Programa COVID-19*", implementado en su momento por las partes; y 5) Resolviera con libertad de jurisdicción lo que en derecho correspondiera, en cabal cumplimiento al respeto, protección y garantía de los derechos reconocidos en el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>11</sup> Determinó conceder mayor extensión al "*Convenio Otorgamiento Plazo Espera Programa COVID-19*", implementado por las partes el trece de abril de dos mil veinte, por cuatro meses contados a partir que cause estado dicha resolución, respecto del "*Contrato Crédito Ágil Personas Morales*" de diez de abril de dos mil diecisiete; y, "*Contrato De Crédito Simple en Moneda Nacional Pymes Tasa Fija (CAT) Restitución Personas Morales*", de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve. Además, en el tercer punto resolutivo se determinó que en cumplimiento a lo ordenado por la autoridad federal, se dejaban a salvo los derechos de las partes para que los hicieran valer en la vía y forma que procediera, una vez transcurrido el plazo de espera otorgado para el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los demandados. En ese sentido, en el cuarto punto resolutivo se determinó que no se hacía condena de costas.





13. **Trámite del recurso de revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por auto de veintiocho de noviembre de dos mil veintidós, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró el recurso de revisión interpuesto, bajo el número **5986/2022**. En dicho auto se precisó que del análisis de las constancias de autos se advertía que el Tribunal Colegiado del conocimiento fijó un alcance al derecho convencional previsto en el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíbe la explotación del hombre por el hombre, en relación con el tema: "*Usura. Aplicación de los parámetros guía para identificar la naturaleza usuraria de los réditos pactados y reducirlos*"; y, en el recurso de revisión, la parte tercero interesada y recurrente controvierte lo determinado al respecto por el Tribunal Colegiado y plantea que es inconstitucional la interpretación que ese órgano realizó del artículo convencional en cita; por ello, el presidente de este Máximo Tribunal determinó que se surtía una cuestión propiamente constitucional que revestía un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, en relación con el tema antes referido, por lo que al tenor de lo previsto en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente tras la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo y siete de junio de dos mil veintiuno, ordenó la admisión del asunto.

14. Además, se ordenó el turno del asunto para la elaboración del proyecto respectivo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, así como el envío de los autos a esta Primera Sala a la que se encuentra adscrito, a fin de que se dictara el acuerdo de radicación correspondiente.

15. **Avocamiento.** Por acuerdo de trece de enero de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de esta Primera Sala dispuso el avocamiento del asunto, y ordenó el envío de los autos a su ponencia, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, a efecto de que posteriormente diera cuenta en la Sala a la que se encuentra adscrito.

## I. COMPETENCIA

16. 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 Federal; 81, fracción II, y 96 de la Ley de Amparo; y 21, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés. Lo anterior, ya que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, la cual deriva de un juicio ejecutivo mercantil oral.

17. En efecto, la competencia de esta Sala se surte en virtud de que el recurso fue interpuesto contra una sentencia pronunciada en un juicio de amparo directo, derivado de un asunto de naturaleza civil, competencia de la Primera Sala, aunado a que no se requiere la intervención del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## II. OPORTUNIDAD

18. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia del Tribunal Colegiado le fue notificada por lista a la parte tercero interesada y recurrente el **viernes veintiocho de octubre de dos mil veintidós**, por lo que dicha notificación surtió efectos al día hábil siguiente, es decir, el **jueves tres de noviembre de ese año**, de conformidad con la fracción II del artículo 31 de la Ley de Amparo vigente. Por tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **viernes cuatro al jueves diecisiete de noviembre de dos mil veintidós**; descontándose el día lunes treinta y uno de octubre, y los días martes uno y miércoles dos de noviembre de la referida anualidad;<sup>12</sup> así como también, los días cinco, seis, doce y trece de noviembre del citado año, por ser sábados y domingos, inhábiles de conformidad al artículo 19 de la Ley de Amparo, y del diverso 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>12</sup> En sesión privada celebrada el seis de octubre de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno, en términos de lo establecido en el punto primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013, acordó que se suspendan las labores en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el lunes treinta y uno de octubre, así como el martes uno y el miércoles dos de noviembre de dos mil veintidós, que no corran términos y que se dejen las guardias respectivas, tal como se advierte del oficio número SGA/MFEN/627/2022, de fecha diecisiete de octubre de dos mil veintidós, firmado por el licenciado Rafael Coello Cetina.



19. Por tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el **miércoles dieciséis de noviembre de dos mil veintidós**, se concluye que el recurso se interpuso de forma **oportuna**.

### III. LEGITIMACIÓN

20. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que Banco Santander México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, por conducto de su apoderado general Mario Alberto Soto Domínguez,<sup>13</sup> cuenta con la legitimación para interponer el recurso de revisión, pues se trata de la parte tercera interesada en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* , en el que se emitió la sentencia aquí recurrida.

### IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER EL ASUNTO

21. A continuación, se sintetizan los argumentos atinentes a las cuestiones medulares que constituyen la materia de constitucionalidad que se resolverá en la presente instancia, tales como los conceptos de violación (I); consideraciones de la sentencia recurrida (II); y, agravios del presente recurso (III).

22. **(I).** La parte quejosa hizo valer los siguientes **conceptos de violación**:

**I.1.** Se duele de que fue erróneo que el Juez responsable desestimara la excepción de hechos imprevistos que opuso para justificar el incumplimiento de las obligaciones contraídas en los contratos de crédito base de la acción, y que debió haber llevado a cabo una interpretación sobre el tema, similar a la que efectuó al resolver sobre la usura en los intereses.

<sup>13</sup> Cabe señalar que mediante acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, la presidenta del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, ante el secretario de acuerdos, reconoció a Mario Alberto Soto Domínguez, como apoderado de Banco Santander México, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Santander México, por así acreditarlo con el instrumento notarial número noventa y seis mil ochocientos veinte, pasado ante la fe del Notario Público Número doscientos veintinueve de la Ciudad de México.



**I.2.** También, la quejosa adujo que el Juez responsable debió llevar a cabo una interpretación integral del artículo 78 del Código de Comercio, en conjunto con las disposiciones que contiene el Código Civil Federal, de aplicación supletoria, sobre los contratos, y lo previsto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto a la proscripción de la explotación del hombre por el hombre.

**I.3.** La parte quejosa alega que el Juez responsable valoró incorrectamente los correos electrónicos fechados el uno, tres, dieciséis, veintiocho y veintinueve de junio de dos mil veintiuno; dos, seis, siete, doce, trece, catorce, y quince de julio de la misma anualidad; así como los diversos de nueve y veintidós de diciembre de dos mil veinte, diecisiete de febrero de dos mil veintiuno, treinta y uno de agosto y veinticuatro de diciembre de dos mil veintiuno.

23. **(II).** El Tribunal Colegiado del conocimiento, al dictar la **sentencia aquí impugnada**, determinó que los motivos de disenso aludidos en el párrafo precedente,<sup>14</sup> eran fundados por las consideraciones siguientes:

**II.1.** Precisó que el concepto de violación identificado como **I.1.**, era sustancialmente fundado en razón de lo siguiente: **a)** Las constancias de autos informan que el banco enjuiciante demandó de la parte quejosa, entre otras prestaciones, el pago de cierta cantidad de dinero con motivo del incumplimiento en que incurrió respecto de las obligaciones contraídas en los contratos de crédito en cuenta corriente y crédito simple, celebrados el diez de abril de dos mil diecisiete y veinticuatro de abril de dos mil diecinueve; **b)** El incumplimiento se hizo consistir en la omisión de efectuar el pago mínimo mensual respecto el primer contrato, lo que ocurrió a partir del veintitrés de agosto de dos mil veintiuno y el impago de capital e intereses ordinarios respecto del segundo; **c)** Al dar contestación a la demanda, la ahora quejosa negó a su contraparte acción y derecho para reclamar lo pretendido, y manifestó que el incumplimiento de sus obligaciones derivó de que con motivo del fenómeno de salud ocasionado por el virus SARS-CoV-2, sus clientes cancelaron los contratos de servicios que les

<sup>14</sup> Determinó que resultaba innecesario el estudio de los restantes, porque con su análisis la parte quejosa no obtendría mayor beneficio.



prestaba, por lo que se fue quedando sin capacidad económica para hacer frente a sus compromisos; y sin atender en forma oportuna esa situación, la institución financiera actora determinó cancelar anticipadamente los contratos de crédito celebrados; **d)** También, señaló que si bien el artículo 78 del Código de Comercio prevé la libertad de pactar y obligar libremente en los contratos, lo que también se reproduce en el artículo 1832 de Código Civil para la Ciudad de México, lo cierto era que como consecuencia de las restricciones que se determinaron con motivo de la pandemia, la economía del mundo se vio perjudicada; de ahí que, con base en la teoría de la imprevisión, los tribunales están facultados para suprimir o modificar las obligaciones contractuales, cuando las condiciones de ejecución se vean modificadas por las circunstancias, sin que las partes hayan podido razonablemente prever esa modificación; **e)** Destacó que opuso como excepción la de hechos imprevistos que modifican las circunstancias y, consecuentemente derivan en incumplimiento de las obligaciones contractuales, dejando a una de las partes en condiciones desfavorables con cargas financieras desproporcionadas; y, **f)** Manifestó que al dictar la sentencia reclamada, el Juez responsable calificó infundada la excepción en comento, bajo la consideración de que conforme a lo previsto en el artículo 78 del Código de Comercio, no se exige ninguna formalidad para que los contratos tengan validez, sino que únicamente establece que los mismos deben cumplirse en la forma y términos que las partes quisieron obligarse. A lo anterior abundó que los artículos 1796 y 1797, del Código Civil Federal de aplicación supletoria, adoptan en forma genérica la tesis *pacta sunt servanda*, lo que significa que debe estarse a lo pactado entre las partes, no obstante que surjan acontecimientos imprevisibles que pudieran alterar el cumplimiento de la obligación.

**II.2.** De igual manera, el Tribunal Colegiado destacó que le asistía la razón a la parte quejosa respecto a los argumentos precisados en el concepto de violación identificado como **I.2.** en cuanto a que el Juez responsable debió llevar a cabo una interpretación integral del artículo 78 del Código de Comercio, en conjunto con las disposiciones que contiene el Código Civil Federal, de aplicación supletoria, sobre los contratos, y lo previsto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos en cuanto a la proscripción de la explotación del hombre por el hombre; por tanto, al no haberlo hecho así, el Tribunal Colegiado del conocimiento realizó el estudio de lo antes mencionado.



**II.2.1.** Al respecto, dicho tribunal apuntó que si bien en materia mercantil rige lo dispuesto en el artículo 78 del Código de Comercio, en el sentido de que en las convenciones de esa naturaleza, las partes se obligan en la manera en que aparezca que quisieron obligarse, sin que la validez del acto comercial dependa de la observancia de formalidades o requisitos determinados; lo cierto era que, la aplicación de dicho precepto no es absoluta e irrestricta, sino que los contratos mercantiles también se norman con base en las disposiciones que para la generalidad de los contratos establece el Código Civil Federal. En ese contexto, mencionó el artículo 1796, primer párrafo, del referido código sustantivo conforme al cual los contratos no solamente obligan a los signantes al cumplimiento de lo expresamente pactado en ellos, sino también a las consecuencias que según su naturaleza son conforme a la buena fe; motivo por el que si las circunstancias de hecho bajo las cuales se suscribió un acuerdo de voluntades llegaron a cambiar de manera significativa, de modo tal que se afecte a las partes y se trastoque el equilibrio contractual, debe ponderarse la manera de equilibrar la forma de hacer frente a las obligaciones contraídas, procurando adecuarse a la afectación resentida para generar condiciones que restablezcan los equilibrios y hagan posible su cumplimiento.

**II.2.2.** Además, el órgano colegiado destacó lo que establece el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en esencia, el apartado tercero, en cuanto impone el deber de evitar cualquier forma de explotación del hombre por el hombre. Al respecto, el Colegiado explicó la definición del término "*explotar*" contemplado en el Diccionario de la Real Academia Española. También expuso que esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 2534/2014,<sup>15</sup> estableció que la expresión "*explotación del hombre por el hombre*" hace referencia a situaciones en las que una persona o grupo de personas utilizan abusivamente en su provecho los recursos económicos de otras personas, el trabajo de éstas o las personas mismas; agregó que la protección de los

<sup>15</sup> Amparo directo en revisión 2534/2014, resuelto el cuatro de febrero de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto particular. Los señores Ministros: Sánchez Cordero y Gutiérrez Ortiz Mena, se reservaron su derecho a formular voto concurrente.



derechos humanos opera también de manera horizontal; esto es, que los particulares también se encuentran obligados a su promoción, protección, respeto y garantía. Mencionó que tampoco es dable permitir que una persona física o jurídica utilice en provecho propio y de modo abusivo los recursos económicos de otras personas, el trabajo de éstas o a las personas mismas, y que este fenómeno de explotación ocurra por un cambio de circunstancias imprevisibles y generalizadas que hayan desequilibrado las relaciones contractuales de modo tal que exigir su cumplimiento en los términos originalmente pactados, ocasione cargas gravosas que de otra manera no habría sido así.

**II.2.3.** También, el Tribunal Colegiado precisó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en la libertad contractual de que gozan las partes, no es permisible el pacto de intereses excesivos documentados en un pagaré, que representen un provecho a favor del acreedor y repercutan en la propiedad del deudor; lo cual debía advertirse de oficio por el juzgador, por traducirse en una forma de explotación del hombre por el hombre, proscrita por el artículo 21, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; de modo que si dicho criterio aplica para las convenciones mercantiles que, en la forma originalmente pactada, resultan abusivas, por mayoría de razón debía observarse para el cumplimiento de contratos ante hechos sobrevenidos, por estar en presencia del mismo objeto de tutela.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Jurisprudencia 1a./J. 47/2014 (10a.), Primera Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 402, registro digital: 2006795. De rubro: "PAGARÉ. SI EL JUZGADOR ADVIERTE QUE LA TASA DE INTERESES PACTADA CON BASE EN EL ARTÍCULO 174, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO ES NOTORIAMENTE USURARIA PUEDE, DE OFICIO, REDUCIRLA PRUDENCIALMENTE." Jurisprudencia 1a./J. 46/2014 (10a.), Primera Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 7, junio de 2014, Tomo I, página 400, registro digital: 2006794. De rubro: "PAGARÉ. EL ARTÍCULO 174, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY GENERAL DE TÍTULOS Y OPERACIONES DE CRÉDITO, PERMITE A LAS PARTES LA LIBRE CONVENCIÓN DE INTERESES CON LA LIMITANTE DE QUE LOS MISMOS NO SEAN USURARIOS. INTERPRETACIÓN CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN [ABANDONO DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 132/2012 (10a.) Y DE LA TESIS AISLADA 1a. CCLXIV/2012 (10a.).]" Jurisprudencia 1a./J. 54/2016 (10a.), Primera Sala, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 883, registro digital: 2013076. De rubro: "USURA. SU PROHIBICIÓN APLICA TANTO PARA LOS INTERESES ORDINARIOS COMO PARA LOS MORATORIOS PACTADOS EN UN PAGARÉ."



**II.2.4.** De ahí que, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas, los órganos jurisdiccionales encargados de la impartición de justicia tienen a su cargo la obligación de tomar las medidas necesarias, siempre dentro de un prudente marco de razonabilidad, a fin de evitar la explotación del hombre por el hombre que pudiera poner en riesgo su supervivencia. Añadió que las partes llevaron a cabo actos que demuestran que ellas mismas tuvieron el entendimiento de que era necesario llegar a un consenso para hacer posible el cumplimiento de las obligaciones que asumió la empresa demandada en los contratos basales, como fue la celebración de un "*Convenio Otorgamiento Plazo de Espera Programa COVID-19*", que según manifestación de ambas partes, tuvo por objeto otorgar un plazo de espera para el pago del capital e intereses correspondientes a los meses de abril a julio de dos mil veinte, lo cual es un elemento más a considerar al momento de buscar el equilibrio entre las partes para el cumplimiento de los contratos de crédito.

**II.3.** De igual forma, el Tribunal Colegiado destacó que le asistía la razón a la parte quejosa, respecto a los argumentos precisados en el concepto de violación identificado como **I.3.**, pues del escrito de ofrecimiento de pruebas de la sociedad demandada, se desprende que las documentales consistentes en diversos correos electrónicos, fueron ofrecidas para evidenciar, por una parte, la insistencia de la sociedad demandada para negociar el adeudo total de los créditos; y, por otra, la cancelación o suspensión de los principales clientes de la enjuiciada, que por motivos de la pandemia no renovaron sus contratos. Pruebas que destacó el Colegiado no fueron atendidas por el Juez responsable para el efecto que se aportaron, sino analizadas en función de la carga probatoria que tiene la demandada para acreditar el pago de las cantidades reclamadas; lo que a juicio del tribunal de amparo resultó violatorio del principio de congruencia previsto en el artículo 1077 del Código de Comercio, ya que tales probanzas no se vincularon congruentemente con los hechos para los cuales fueron ofrecidas.

**II.4.** En ese contexto, el Tribunal Colegiado determinó conceder el amparo solicitado para el efecto de que: 1) La autoridad responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y; 2) En su lugar dictara otra en la que, de acuerdo con la obligatoriedad de los contratos ante situaciones imprevistas; 3) Valorara los diversos correos electrónicos ofrecidos como prueba por la sociedad demandada





en congruencia con los hechos para cuya demostración fueron ofrecidos; 4) Con base en las pruebas de autos y las particularidades del caso, considerara la viabilidad de darle mayor extensión al "Convenio Otorgamiento Plazo de Espera Programa COVID-19", implementado en su momento por las partes; y, 5) Resolviera con libertad de jurisdicción lo que en derecho correspondiera, en cabal cumplimiento al respeto, protección y garantía de los derechos reconocidos en el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

24. (III). Inconforme con el fallo anterior, la parte tercero interesada y ahora recurrente, al **combatir la sentencia de amparo**, hizo valer los siguientes argumentos:

III.1. La recurrente menciona que le causa perjuicio la consideración del Tribunal Colegiado, en el sentido de que pese a la libertad contractual de que gozan las partes en materia mercantil, no es permisible el pacto de intereses excesivos documentados en un pagaré, que representan un provecho a favor del acreedor y repercuten en la propiedad del deudor, lo cual debe advertirse de oficio por el juzgador, porque se traduce en una forma de explotación del hombre por el hombre, proscrita por el artículo 21, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, argumentando que si dicho criterio aplica para las convenciones mercantiles que, en la forma originalmente pactada resultan abusivas, por mayoría de razón debe observarse para el cumplimiento de los contratos ante hechos sobrevenidos, por estar en presencia del mismo objeto de tutela; circunstancias por las que concluye que de la interpretación del artículo 78 del Código de Comercio, de manera conjunta a lo dispuesto en el artículo 1796 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria, a la luz del ordinal 21, numeral 3, de la precitada Convención Americana, y de los diversos criterios jurisprudenciales sustentados por este Máximo Tribunal de la Nación en materia de usura; es dable concluir que la libertad contractual a que se refiere el artículo 78 del Código de Comercio no puede provocar que una de las partes utilice de forma abusiva los recursos económicos de otra, su trabajo o la persona misma a fin de obtener un beneficio para sí, por lo que corresponde al Juez que conozca de cada caso preservar de oficio que no se permita exigir el cumplimiento de un acuerdo de voluntades, incluso uno de carácter mercantil, cuando conduzca a una explotación del hombre por el hombre.



**III.1.1.** Al respecto, la parte recurrente asegura que lo determinado por el órgano colegiado es violatorio del derecho fundamental a la libertad de conciencia y autodeterminación, así como del derecho al libre desarrollo de la personalidad; y, que infringe el principio de autonomía de la voluntad, todos amparados por la Constitución Federal, mismos que define y cita criterios emitidos por esta Suprema Corte respecto al libre desarrollo de la personalidad, así como a la autonomía de la voluntad. En ese sentido, asegura que precisamente con el objeto de salvaguardar el libre desarrollo de la personalidad, el legislador federal estableció en el artículo 78 del Código de Comercio, que "*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*"; y, que por ende, se encuentra prohibida tajantemente en materia mercantil la teoría de la imprevisión,<sup>17</sup> en cuyos términos los tribunales tienen derecho a suprimir o modificar obligaciones contractuales cuando las condiciones de la ejecución se encuentren modificadas por las circunstancias sin que las partes hayan podido prever esta modificación; pues refiere que en la materia, aun cuando ocurra un cambio de circunstancias imprevisibles y generalizadas que hayan desequilibrado las relaciones contractuales, debe cumplirse lo pactado, ya que para la validez de los contratos no se exige formalidad o requisito alguno, sino que deben cumplirse en la forma y términos en que las partes quisieron obligarse.

**III.1.2.** Refiere que es inconstitucional la interpretación que en materia de derechos humanos pretendió llevar a cabo el Tribunal Colegiado, respecto del

---

<sup>17</sup> Tesis aislada sustentada por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 139-144, Cuarta Parte, materia civil, registro digital: 240782, página 29, que versa:

"CONTRATOS, INAPLICABILIDAD DE LA TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN EN LOS. El artículo 1625 del Código Civil del Estado de México, igual al 1796 del Código Civil del Distrito Federal, supletoriamente aplicado (tratándose de una compraventa mercantil), siguiendo el sistema rígido de los contratos, acorde con el principio relativo a los efectos de la declaración de voluntad, dispone que aquéllos obligan a las partes al exacto cumplimiento de las prestaciones expresamente pactadas, y además, a las consecuencias que de los mismos se deriven, según su naturaleza, conforme a la buena fe, al uso o a la ley, precepto que, en esas condiciones, no deja lugar a su interpretación a fin de aplicar la teoría de la imprevisión en razón de esa buena fe, que obviamente constituye un principio general de derecho, pues precisamente, con base en ella, el obligado debe conducirse como persona consciente de su responsabilidad en el cumplimiento cabal de sus obligaciones,



artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de que no es dable permitir que una persona física o jurídica utilice en provecho propio y de modo abusivo los recursos económicos de otras personas, el trabajo de éstas o las personas mismas, cuando este fenómeno de explotación ocurra por un cambio de circunstancias imprevisibles y generalizadas que haya desequilibrado las relaciones contractuales, como ocurrió con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, de modo tal que exigir su cumplimiento en los términos originalmente pactados, ocasione cargas gravosas; y, que la libertad contractual a que se refiere el artículo 78 del Código de Comercio, no puede provocar que una de las partes utilice de forma abusiva los recursos económicos de otra, su trabajo o la persona misma a fin de obtener un beneficio para sí, por lo que corresponde al Juez que conozca de cada caso preservar, de oficio, que no se permita exigir el cumplimiento de un acuerdo de voluntades, incluso uno de carácter mercantil, cuando conduzca a una explotación del hombre por el hombre. En efecto, la recurrente asegura que tal consideración resulta inconstitucional porque infringe el derecho al libre desarrollo de la personalidad y su inherente principio de autonomía de la voluntad, ya que si éste se trata de un principio de rango constitucional, que busca el respeto del individuo como persona, en su autodeterminación individual, y tiene un reflejo en el libre desarrollo de la personalidad, por ser un elemento central de dicho derecho fundamental, resulta inconcuso que debe prevalecer una interpretación que favorezca ese derecho y principio, incluso sobre cualquier interpretación realizada a la explotación del hombre por el hombre o cualquier otro derecho humano, pues destaca que la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su preámbulo reconoce: "*los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento atributos de la personalidad humana. Disponiéndose de esa manera y con gran precisión la relación indivisible entre la personalidad, su desarrollo*

---

'cualquiera que resulte la magnitud de su contenido, aun cuando sobrevengan acontecimientos que no se previeron o no pudieron preverse y que la modifiquen', como lo estima don Trinidad García en su 'Teoría de la Imprevisión en los Contratos bajo el Régimen de Derecho Civil y del *Common Law*', máxime si se toma en cuenta que de acuerdo con lo estatuido en el artículo 385 del Código de Comercio, las ventas de naturaleza mercantil no se rescinden aun por causa de lesión, sin que ello impida, por otra parte, que de existir causas imprevisibles que alteren fundamentalmente la economía de un determinado grupo social, no apreciado por las partes, se modifiquen las condiciones de los contratos relativos, mediante disposiciones de carácter general."



*y los derechos fundamentales como emanaciones de esta personalidad, reconociéndose con ello que la satisfacción de los derechos humanos fundamentales resulta indispensable para la realización del libre desarrollo de la personalidad".*

**III.1.3.** Por tanto, la inconforme sostiene que el contrato en materia mercantil, al no adoptar el Código de Comercio la teoría de la imprevisión, tiene que ser fielmente cumplido en términos de su artículo 78, a fin de que no sea vulnerado el derecho fundamental de libre desarrollo de la personalidad y el principio de autonomía de la voluntad, aun cuando sucedan acontecimientos imprevisibles y generalizados que desequilibren las relaciones contractuales, pues menciona que el derecho al libre desarrollo de la personalidad es la base para la satisfacción de cualquier otro derecho humano, razón por la que siempre debe prevalecer la interpretación que lo salvaguarde, aun cuando se confronte con otro derecho, como sería la supuesta explotación del hombre por el hombre, pues aquél es el pilar de los derechos humanos e incluso fundamento de otros de la misma índole, como lo reconoce el preámbulo de la Convención en cita; de ahí que, se tiene que priorizar y prevalecer únicamente la interpretación que proteja ese derecho frente a cualquier otro.

**III.1.4.** Además, la recurrente asegura incorrecta la consideración del Tribunal Colegiado, en el sentido de que en el caso exista o se actualice la figura jurídica de explotación del hombre por el hombre, porque no se utilizan en provecho propio de modo abusivo los recursos económicos de otras personas, el trabajo de éstas o las personas mismas. En efecto, señala que no se puede considerar que dicha figura surja por circunstancias imprevisibles que desequilibren a una de las partes y hagan más gravoso su cumplimiento, como lo es la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, toda vez que el Colegiado pierde de vista que los documentos base de la acción son un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente (crédito ágil) de diez de abril de dos mil diecisiete, y un contrato de crédito simple en moneda nacional Pymes tasa fija (CAT), de veinticuatro de abril de dos mil diecinueve, es decir, contratos cuya naturaleza impide que se actualice la figura de referencia, ya que con motivo de la apertura del crédito, el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, o a contraer por cuenta de éste una obligación, para que el mismo haga uso del crédito concedido en la forma, términos y condiciones



convenidos, quedando obligado el acreditado a restituir al acreditante las sumas de que disponga, o a cubrirlo oportunamente por el importe de la obligación que contrajo, y en todo caso a pagarle los intereses, prestaciones gastos y comisiones que se estipulen; en consecuencia, si puso a disposición de la parte acreditada una suma de dinero y esta última la utilizó y se obligó a cubrir oportunamente las obligaciones que contrajo, no se actualiza de ninguna manera la explotación del hombre por el hombre, porque la nota distintiva de dicha figura es, que se utilice en provecho propio y de modo abusivo los recursos económicos de otras personas, el trabajo de éstas o las personas mismas, siendo el caso que ella no está abusando de la parte quejosa, o de su trabajo; sino únicamente demandando la restitución de las sumas de dinero que le fueron entregadas, ante su incumplimiento con lo pactado, sin imponer intereses usureros ni esclavizándola o aprovechándose de su trabajo, pues únicamente le está solicitando restituya la suma de dinero que fue puesta a su disposición, por lo que no existe abuso ni explotación de cualquier tipo.

**III.1.5.** Refiere que el trece de abril de dos mil veinte, por *motu proprio* y en ejercicio del principio de autonomía de la voluntad, con motivo de la contingencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, celebraron Convenio de Otorgamiento de Plazo de Espera Programa COVID-19, en el que se otorgó a la acreditada un plazo de espera para el pago de capital e intereses correspondientes a los meses de abril, mayo, junio y julio del 2020; término que refiere no se puede ampliar con fundamento en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como lo determinó el Tribunal Colegiado, por no derivar esa modificación de la voluntad de las partes, misma que debe ser en todo momento respetada atento su derecho fundamental de libre desarrollo de la personalidad y autonomía de la voluntad, aun cuando sucedan acontecimientos imprevisibles que desequilibren las relaciones contractuales. Máxime que la actividad de la demandada quejosa (colocación de servicios financieros entre el público) no fue suspendida con la emergencia sanitaria al considerarse esencial, y por ello no se actualiza la figura de explotación del hombre por el hombre.

**III.2.** Por otra parte, la recurrente señala que el Tribunal Colegiado desconoce las tesis aisladas emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: "CONTRATOS, INAPLICABILIDAD DE LA TEORÍA DE LA IMPREVISIÓN



EN LOS.<sup>18</sup> y, "AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL."<sup>19</sup> En efecto, refiere que en la Séptima Época se estableció que la teoría de la imprevisión no resulta aplicable en materia mercantil, atenta la buena fe; y, en la diversa Décima Época que el principio de autonomía de la voluntad goza de rango constitucional y no debe ser reducido a un simple principio que rige el derecho civil. Por tanto, reitera que la consideración del Tribunal Colegiado, en el sentido de que el artículo 78 del Código de Comercio, se analice en forma conjunta con el diverso 1796 del Código Civil Federal, a la luz del ordinal 21, numeral 3, de la Convención multicitada, es inexacta. Además, asegura que la importancia y trascendencia del asunto se actualiza porque, al resolverse el asunto, se podrán reiterar los criterios aislados mencionados, a fin de que integren jurisprudencia que resulte obligatoria, consolidándose la seguridad en nuestro sistema jurídico.

## V. REQUISITOS INDISPENSABLES PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO

25. Una vez que se conocen las cuestiones que se estiman necesarias para resolver el presente asunto, en primer término, se debe establecer si el recurso de revisión que nos ocupa es o no procedente.

26. Dicho medio de impugnación justifica su procedencia si se actualizan dos requisitos fundamentales, previstos en los artículos 107, fracción IX, de la

<sup>18</sup> Ídem cita 17.

<sup>19</sup> Tesis 1a. CDXXV/2014 (10a.), sustentada por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, materia constitucional, registro digital: 2008086, página 219, que versa:

"AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL. A consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de autonomía de la voluntad goza de rango constitucional y no debe ser reconducido a un simple principio que rige el derecho civil. Así las cosas, el respeto del individuo como persona requiere el respeto de su autodeterminación individual, por lo que si no existe libertad del individuo para estructurar sus relaciones jurídicas de acuerdo con sus deseos, no se respeta la autodeterminación de ese sujeto. Aunado a lo anterior, el principio de autonomía de la voluntad tiene reflejo en el derecho de propiedad y en la libertad de contratación, la cual también es un elemento central del libre desarrollo de la personalidad, y en cuya virtud las partes de una relación jurídica son libres para gestionar su propio interés y regular sus relaciones, sin injerencias externas."



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>20</sup> y 81, fracción II, de la Ley de Amparo.<sup>21</sup>

27. El primero, consiste en que la sentencia de amparo combatida debe resolver sobre la constitucionalidad o convencionalidad de normas generales; establecer la interpretación directa de algún precepto constitucional o de los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte u omitir un pronunciamiento sobre tales cuestiones cuando se hubieran planteado en la demanda.

28. El segundo, corresponde a un requisito subsidiario en tanto se analiza después de que se surtió el anterior, el cual consiste en que el asunto revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

29. De modo que la procedencia del recurso de revisión en amparo directo está determinada por la concurrencia de dos condiciones necesarias y conjuntamente suficientes, a saber:

a) La existencia de un problema de constitucionalidad, entendido como un planteamiento sobre la constitucionalidad de una norma general, o bien, sobre

<sup>20</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

**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 **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; ..."

<sup>21</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión: ...

**II.** En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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."



la interpretación directa de una norma de la Constitución o de un derecho humano previsto en un tratado internacional; y,

**b)** La potencialidad de fijar un criterio que revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

30. De acuerdo con los criterios de procedencia descritos se concluye que el recurso de revisión en amparo directo es extraordinario, por lo que es procedente únicamente cuando en la sentencia de amparo se hubiere resuelto sobre la inconstitucionalidad de una norma secundaria, se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política del País, o de un tratado internacional; también, cuando habiendo planteado esas cuestiones en los conceptos de violación, el Tribunal Colegiado hubiera omitido su pronunciamiento; y cuando se reclame la inconstitucionalidad de una norma general aplicada por primera vez en la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito;<sup>22</sup> lo cual conduce a estimar que subsiste el problema de constitucionalidad o

<sup>22</sup> Apoya tal premisa el contenido de la jurisprudencia 2a./J. 13/2016 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de este Máximo Tribunal, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 27, febrero de 2016, Tomo I, materia común, registro digital: 2010986, página 821, que versa:

"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. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis 2a. XCI/2014 (10a.) (\*), sostuvo la posibilidad de plantear en el recurso de revisión la inconstitucionalidad de una norma general aplicada por primera vez en la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito. Así, cuando esto suceda, es necesario hacer un análisis integral del asunto, en el que se verifique lo siguiente: 1. De las consideraciones de la resolución emitida por el órgano colegiado se constata que se actualiza el acto concreto de aplicación de la norma general cuya regularidad constitucional se impugna en la revisión; 2. Que ello trascienda al sentido de la decisión adoptada; 3. Verificar en la secuela procesal del asunto, que se trate del primer acto de aplicación de la norma en perjuicio del recurrente, ya que de lo contrario tuvo la obligación de reclamarla desde la demanda de amparo, con lo cual se cierra la posibilidad de que se utilice ese recurso como una segunda oportunidad para combatir la ley, lo que no es jurídicamente posible en términos de la jurisprudencia 2a./J. 66/2015 (10a.) (\*\*); y, 4. Se estudien en sus méritos los agravios, para lo cual, debe tenerse presente que, acorde con la manera en que deben impugnarse las leyes en el juicio de control constitucional, el accionante debe presentar argumentos mínimos, esto es, evidenciar, cuando menos, la causa de pedir; por ende, resultan inoperantes o ineficaces los contruidos a partir de premisas generales y abstractas, o cuando se hacen depender de situaciones particulares o hipotéticas."





convencionalidad, mismo que, además, debe permitir la fijación de un criterio que revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

31. Es importante destacar que el análisis definitivo de la procedencia del recurso es competencia, según sea el caso, del Pleno o las Salas de esta Suprema Corte; por ende, el que el presidente, del Pleno o de la Sala respectiva, lo admita a trámite, no implica la procedencia definitiva del medio de impugnación.<sup>23</sup>

## VI. ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA EN EL CASO CONCRETO

32. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que el presente asunto cumple con los requisitos de procedencia mencionados.

33. El primer requisito atinente a la existencia de un tema de naturaleza constitucional queda satisfecho, pues la parte quejosa argumentó en la demanda

<sup>23</sup> En este punto, resulta aplicable la jurisprudencia 1a./J. 101/2010, de esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de 2011, página 71, cuyo rubro y texto son: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS. Conforme al artículo 90 de la Ley de Amparo, corresponde al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación calificar la procedencia del recurso de revisión, admitiéndolo o desechándolo. Por su parte, los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V y 93 de la Ley de Amparo; 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo número 5/1999, de veintiuno de junio de mil novecientos noventa y nueve, del Pleno de este alto tribunal, disponen que los requisitos de procedencia que deben calificar el Presidente de la Suprema Corte o los de sus Salas son aquellos que pueden ser advertidos de una inmediata apreciación, como son: I. La oportunidad del recurso; II. La existencia de un planteamiento de inconstitucionalidad de una ley o interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal (ya sea que se haya planteado en la demanda de amparo directo o que en la sentencia a revisar se hubiera omitido su estudio o se hubiera realizado de manera oficiosa por el tribunal colegiado de circuito); y, III. La falta de legitimación procesal del promovente del recurso de revisión intentado. Lo anterior, en virtud de que tales aspectos son susceptibles de apreciarse inmediatamente, en tanto que aspectos como la calificación de los agravios propuestos y el cumplimiento de los requisitos de importancia y trascendencia requieren forzosamente un estudio profundo del planteamiento realizado, por lo que en tal supuesto corresponde al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o a las Salas respectivas, la realización del tal estudio."



de amparo que la autoridad responsable omitió tomar en cuenta la prohibición de la explotación del hombre por el hombre, de conformidad con el artículo 21, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Argumentó que debió atenderse a lo ahí establecido en relación con lo dispuesto en el ordinal 78 del Código de Comercio y lo previsto en el ordinal 1796 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria, pues en el caso era relevante su excepción de hechos imprevistos opuesta para justificar el incumplimiento de las obligaciones contraídas en los contratos de crédito basales, derivada de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2.

34. El Tribunal Colegiado se ocupó de dicho argumento y lo declaró fundado, pues señaló que una interpretación integral de esas disposiciones, le permitían concluir la procedencia de la concesión del amparo, para el efecto de que la autoridad responsable dejara insubsistente el acto reclamado y emitiera uno nuevo en el que de acuerdo con la obligatoriedad de los contratos ante situaciones imprevistas se pronunciara nuevamente sobre la viabilidad de dar mayor extensión al Convenio Otorgamiento Plazo de Espera COVID-19, implementado en su momento por las partes. Ello, al estimar que los órganos jurisdiccionales encargados de la impartición de justicia, como entes del Estado, deben ser sensibles a las condiciones y limitaciones que éste enfrenta, y tienen a su cargo la obligación de tomar las medidas necesarias, siempre dentro de un prudente marco de razonabilidad, a fin de evitar la explotación del hombre por el hombre.

35. Dicho en otras palabras, el Tribunal Colegiado a través de esa determinación, consideró la procedencia del análisis oficioso de la explotación del hombre por el hombre, tratándose de contratos mercantiles cuando sobrevengan circunstancias que modifiquen de manera significativa las condiciones sobre las cuales se suscribió el contrato, y que por ello sean susceptibles de trastocar el equilibrio contractual, pues refirió que no soslayaba la regla general que impera en esa materia y contratos; sin embargo, estimó que al resultar procedente el análisis oficioso de la usura en tratándose de los intereses excesivos documentados en un pagaré, que representen un provecho a favor del acreedor y repercutan en la propiedad del deudor, por traducirse en una forma de explotación del hombre por el hombre, prohibida por la Convención en cita; con mayor razón



debía estudiarse su actualización en el cumplimiento de los contratos ante hechos sobrevenidos, por estar en presencia del mismo objeto de tutela.

36. En este punto resulta menester aclarar que, contrario a lo originalmente establecido en el auto admisorio de este recurso, el Tribunal Colegiado no relacionó el estudio oficioso de la explotación del hombre por el hombre con el diverso: "*Usura. Aplicación de los parámetros guía para identificar la naturaleza usuraria de los réditos pactados y reducirlos*"; pues si bien aludió a que el análisis de la usura es oficioso tratándose de intereses excesivos, por constituir una forma de explotación del hombre por el hombre, prohibida por el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; ello lo hizo únicamente para destacar que entonces, también debía analizarse oficiosamente la actualización de dicha explotación, tratándose de contratos ante hechos imprevisibles que modificaran las condiciones originalmente pactadas.

37. Así, resulta manifiesto para esta Primera Sala, que lo determinado por el Tribunal Colegiado involucra una cuestión de orden constitucional, como lo es la posibilidad de que se actualice la figura de explotación, tratándose de contratos mercantiles, esto es, de crédito, cuando sobrevengan circunstancias que modifiquen de manera significativa las condiciones sobre las que se suscribieron y que impliquen un desequilibrio entre los contratantes.

38. Bajo esa lógica, es evidente que el caso cuenta con una problemática de orden constitucional.

39. También se satisface el segundo requisito, pues se trata de un tema de interés excepcional, ya que la resolución del asunto permitirá seguir construyendo la doctrina en torno al artículo 21, punto 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con la posible actualización de la explotación del hombre por el hombre que en él se proscribe, tratándose de contratos de crédito en los que se considere que las condiciones sobre las que fueron pactados, quedaron modificadas significativamente por ocurrir hechos inesperados que conlleven un notorio desequilibrio entre las partes contratantes, como lo pueden ser aquellos derivados de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, que debidamente sean acreditados en cada caso.



## VII. ESTUDIO DE FONDO

40. Como ya se dijo, en sus agravios, la parte tercero interesada planteó que le irroga perjuicio la interpretación integral que llevó a cabo el Tribunal Colegiado, del artículo 78 del Código de Comercio, en conjunto con el diverso 1796 del Código Civil Federal, aplicado en forma supletoria respecto de los contratos y, lo previsto en el ordinal 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en cuanto a la proscripción de la explotación del hombre por el hombre; interpretación que trajo como consecuencia la posibilidad de que el juzgador, aun tratándose de contratos mercantiles que se rigen por lo dispuesto en el artículo 78 del Código de Comercio,<sup>24</sup> conforme al cual los contratos deben ser cumplidos en la forma y términos acordados por los contratantes; tomara en cuenta supletoriamente lo dispuesto en el artículo 1796 del Código Civil Federal,<sup>25</sup> del cual se deriva que los contratos no solamente obligan a los signantes al cumplimiento de lo expresamente pactado en ellos, sino también a las consecuencias que según su naturaleza sean conforme a la buena fe, principio bajo el cual, si las circunstancias de hecho bajo las cuales se suscribió el acuerdo de voluntades llegaran a cambiar de manera significativa, afectándose a las partes y trastocándose el equilibrio contractual; debe ponderarse la posibilidad de equilibrar la forma en que se hará frente a las obligaciones contraídas, para generar condiciones que restablezcan los equilibrios y hagan posible el cumplimiento.

41. En efecto, la recurrente asegura que esa consideración es violatoria del principio de autonomía de la voluntad, así como del derecho al libre desarrollo de la personalidad, pues en los contratos mercantiles no es posible aplicar la teoría de la imprevisión, conforme a la cual los tribunales tienen el derecho de suprimir o modificar las obligaciones contractuales, cuando las condiciones de la

<sup>24</sup> **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 ó requisitos determinados."

<sup>25</sup> **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."



ejecución se encuentren modificadas por las circunstancias, sin que aquéllas hayan podido prever la modificación.

42. También, la inconforme asevera que es incorrecta la consideración del Tribunal Colegiado en el sentido de que en el caso exista o se actualice la figura jurídica de explotación del hombre por el hombre, porque no se utilizaron en provecho propio y de modo abusivo los recursos económicos de la demandada quejosa, su trabajo o a ella misma. Es decir, señala inadecuado concluir que dicha figura surja por la actualización de imprevistos que desequilibren a una de las partes y hagan más gravoso el cumplimiento de las obligaciones que contrajo, si en el caso con motivo de la apertura del crédito, cumplió con su obligación de acreditante relativa a poner una suma de dinero a disposición del acreditado, quedando éste obligado a restituir la cantidad respectiva de manera oportuna, pues refiere que el actuar de las partes no implica explotación del hombre por el hombre.

43. Además, la recurrente destaca que el trece de abril de dos mil veinte, *motu proprio*, al haber sobrevenido la contingencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, celebró con la quejosa un Convenio de Otorgamiento de Plazo de Espera Programa COVID-19, en el que otorgó a la acreditada un plazo de espera para el pago de capital e intereses correspondientes a los meses de abril, mayo, junio y julio del 2020, término que estima indebido ampliar con fundamento en la Convención Americana en cita, como lo estableció el Tribunal Colegiado, pues transgrede la voluntad de las partes en el pacto primario, sin que esté actualizada la explotación multicitada, pues refiere que la actividad de la demandada quejosa (colocación de servicios financieros entre el público) no fue suspendida con la emergencia sanitaria, al considerarse esencial.

44. Dichos agravios resultan esencialmente **fundados** y suficientes para revocar la sentencia recurrida.

45. Para explicar dicha conclusión, es necesario destacar las temáticas siguientes: a) artículo 78 del Código de Comercio a la luz del principio de autonomía de la voluntad y libre desarrollo de la personalidad; b) factores para medir la incidencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares; c) buena fe contractual establecida en el artículo 1796 del Código Civil Federal;



d) prohibición de cualquier forma de explotación a la luz del artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;<sup>26</sup> y, e) análisis del caso concreto.

### **a) Artículo 78 del Código de Comercio a la luz del principio de autonomía de la voluntad y libre desarrollo de la personalidad**

46. El artículo 78 del Código de Comercio, establece que "*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*".

47. Lo anterior, evidencia que mediante los contratos mercantiles, las personas (morales o jurídicas) pretenden un tráfico de derechos y obligaciones, a través de la libre expresión de su voluntad.

48. En ese sentido, el elemento fundamental en el ámbito de los contratos es la **autonomía de la voluntad de las partes**. La cual, se puede entender como el "margen de libertad que el derecho concede a la persona para que voluntariamente cree las reglas o herramientas jurídicas que estime convenientes en vista de la consecución de un fin privado y lícito".<sup>27</sup> Por tanto, dicha autonomía conlleva por una parte, tres importantes elementos: libertad para constituir o no relaciones contractuales; libertad para elegir al contratante; y, libertad para determinar las reglas o herramientas; y por otra, el efecto de que las partes deben cumplir con las obligaciones pactadas.

49. Así, la autonomía de la voluntad de las partes implica un principio fundamental al pretender contratar, pues constituye la expresión de la persona al obligarse o no. En este sentido, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

<sup>26</sup> **Artículo 21.** Derecho a la Propiedad Privada.

"...

"3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."

<sup>27</sup> Soro Russell Olivier. "El principio de la autonomía de la voluntad privada en la contratación: génesis y contenido actual". Departamento de Derecho Civil. Universidad Complutense de Madrid.



ya ha señalado que **el principio de autonomía de la voluntad goza de rango constitucional y no debe ser reconducido a un simple principio que rige el derecho civil**. En esa línea, se estableció que el respeto del individuo como persona requiere **el respeto de su autodeterminación individual, por lo que si no existe libertad del individuo para estructurar sus relaciones jurídicas de acuerdo con sus deseos, no se respeta la autodeterminación de ese sujeto**. El principio de autonomía de la voluntad tiene reflejo en el derecho de propiedad y en la libertad de contratación, la cual también es un elemento central del **libre desarrollo de la personalidad**, y en cuya virtud las partes de una relación jurídica son libres para gestionar su propio interés y regular sus relaciones, sin injerencias externas.<sup>28</sup>

50. Lo anterior, hace evidente que de manera implícita la Constitución reconoce la existencia de un derecho a la autonomía de la voluntad en la contratación. No obstante, **dicha libertad no es absoluta**, pues existen limitaciones derivadas de su propia naturaleza y evolución, lo anterior "debido fundamentalmente a la aparición de factores, entre otros, contratos de adhesión, condiciones generales de la contratación, que influyen muy activamente limitando el margen de decisión de los particulares".<sup>29</sup> Así, dichas limitaciones a la libertad contractual han partido principalmente de la interacción de los valores superiores del ordenamiento jurídico, plasmados en conceptos como orden público, buenas costumbres, o bien, por razón del desequilibrio político y económico existente entre las partes.

51. En efecto, en el *amparo directo en revisión 992/2014*, esta Primera Sala textualmente afirmó lo siguiente:

"... aún desde los planteamientos más abstractos que identifican la autonomía de la voluntad y la libertad de contratación con los postulados del *laissez faire* que permiten a los eventuales contratantes hacer elecciones autónomas y

<sup>28</sup> Dichas consideraciones se desprenden de la tesis emitida por esta Primera Sala, de rubro: "AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL.". [Tesis: 1a. CDXXV/2014 (10a.). Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, materia(s): constitucional, página 219.]

<sup>29</sup> Ídem cita 27.



consideran equivocada cualquier interferencia en los acuerdos privados, no se trata de una libertad de carácter absoluto, pues 'la historia de la libertad de contratación es la de su limitación'.<sup>30</sup>

"Desde un punto de vista clásico la mayor parte de esas limitaciones a la libertad de contratación se han producido bien por la interacción de los valores superiores del ordenamiento jurídico, plasmados en conceptos como orden público o buenas costumbres, o bien por razón del desequilibrio político y económico

<sup>30</sup> Véase al respecto M. P. García Rubio, "La discriminación por razón de sexo en la contratación privada", en *El levantamiento del velo: las mujeres en el derecho privado*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 1073-1119; y A. Aguilera Rull, "Prohibición de discriminación y libertad de contratación", en *Indret*, no. 1/2009, pp. 1-30. Asimismo, es importante mencionar que actualmente el significado de la libertad de contratación es analizado bajo prismas distintos de los tradicionales postulados liberales. Al respecto, resulta muy sugerente la propuesta de la profesora Hila Keren, la cual distingue tres caras distintas de la libertad en el contexto contractual y que denomina "*freedom IN contract*", "*freedom FROM contract*" and "*freedom TO contract*". La primera, calificada como la libertad contractual primaria, se identificaría con la libertad de denominar la transacción, establecer sus términos, elegir las palabras adecuadas que describen el acuerdo y puede conllevar también la libertad de elegir a la contraparte. La "*freedom FROM contract*", que es considerada una libertad secundaria, supone la capacidad de las partes para celebrar acuerdos que no sean jurídicamente exigibles y es, por ejemplo, la que permite abandonar las negociaciones antes de celebrar un contrato. En el contexto de esta sentencia serviría al autor de la discriminación para negarse a contratar con un determinado sujeto que no le gusta. Por su parte, "*freedom TO contract*" se refiere a la capacidad básica de los individuos para ligarse por una relación contractual voluntaria. Desde la perspectiva que nos ocupa, las personas que son discriminadas ven negada radicalmente su libertad de contratar en este último sentido y con ello su esencial libertad de ser un miembro autónomo de nuestra sociedad. Pues bien, con esta perspectiva plural es difícil afirmar que al prohibir la discriminación en el ámbito privado se está sin más negando la libertad contractual, puesto que si bien, por ejemplo, la persona que se ve privada de su capacidad de rechazar a una determinada contraparte por razones discriminatorias ve parcialmente afectada su libertad en el contrato, todavía conserva buena parte de ésta puesto que puede usarla en todos los demás aspectos del negocio, excepto en lo que afecta a la elección del otro contratante; en cambio, si no se prohíbe la discriminación, se está negando esencialmente la libertad hacia el contrato de la persona discriminada, quien se ve privada del acceso al bien o servicio o ha de buscarlo en otro contrato, tal vez en condiciones muy desventajosas. Así las cosas, fácilmente se comprende que esta nueva perspectiva múltiple de la libertad contractual, que es capaz de diseccionarla en varias vertientes, supone la superación de la concepción liberal tradicional según la cual la libertad y la igualdad son valores opuestos entre sí. Véase al respecto H. Keren, "We Insist! Freedom Now: Does Contract Doctrine Have Anything Constitutional to Say?", disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=678438> o doi:10.2139/ssrn.678438, marzo, 2003; T. Keren-Paz, *Torts, Egalitarianism and Distributive Justice*, Ashgate, Aldershot, 2007; y D. Schiek, *Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Ein Kommentar aus europäischer Perspektive*, D. Schiek (Hrsg.), Söller. European Law Publishers, 2007.





existente entre las partes, como sucede con las normas de protección de los trabajadores o de los consumidores. En esta lógica, hay que preguntarse si al anterior elenco de límites hemos de añadir ahora nuevos factores de desequilibrio, tales como el sexo, la raza, la edad, la pertenencia a una minoría religiosa o a una determinada opción sexual, etcétera, que deben ser tomados en consideración para limitar la libertad contractual."

52. En conclusión, el principio de la autonomía de la voluntad contractual es de rango constitucional, el cual si bien de manera general tiene una autodeterminación, pues parte de la propia voluntad de las personas en obligarse o no; en elegir con quién realizar dicha obligación; y, en establecer los derechos y obligaciones que adquirirán, lo cual constituye una expresión del **libre desarrollo de su personalidad**, entendido como el derecho que tiene todo individuo a elegir, entre otras, la forma en que habrá de cumplir sus objetivos, sin coacción ni controles injustificados. Lo cierto es que, en su propia operatividad y eficacia requiere de la intervención de los poderes públicos, pues de otra forma se haría nugatorio su ejercicio, dicho en otras palabras no se trata de un principio o derecho que sean absolutos.

53. Así lo consideró esta Primera Sala al resolver el *amparo directo en revisión 6055/2014*,<sup>31</sup> en el que analizó un contrato civil (prestación de servicios profesionales); no obstante, lo ahí determinado resulta aplicable en materia mercantil, como la que nos ocupa; ya que el artículo 78 del Código de Comercio establece precisamente la libertad contractual a que se ha venido haciendo referencia y, por ende, la misma es una expresión de la autonomía de la voluntad que constituye, entre otras circunstancias, una expresión del libre desarrollo de la personalidad, principio y derecho que la parte recurrente estima vulnerados.

54. Ahora bien, en el análisis relativo esta Primera Sala no soslaya que existen derechos de los que las personas morales, como la hoy recurrente que es

<sup>31</sup> Resuelto el ocho de julio de dos mil quince, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente, en contra del emitido por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas quien se reservó el derecho a formular voto particular.



una institución bancaria, no gozan, al ser privativos del ser humano, tales como el derecho a la dignidad humana del que derivan por ejemplo el libre desarrollo de la personalidad;<sup>32</sup> sin embargo, tanto las personas morales como físicas cuentan con autonomía de la libertad contractual.

## **b) Factores para medir la incidencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares**

55. Ahora bien, la intervención del Estado en la autonomía de la libertad contractual es limitada y debe estar ampliamente justificada por una grave violación a los derechos fundamentales, de otra forma podría incidir en la autonomía de los individuos para decidir las personas con las que van a relacionarse y la forma en que lo hacen.

56. En ese sentido, esta Primera Sala ha determinado que los órganos judiciales deben dilucidar en cada caso y mediante la correspondiente ponderación del derecho en conflicto, surgido entre particulares; **pues la finalidad del juicio de ponderación y razonabilidad no es establecer que un derecho es eficaz entre particulares, sino el determinar la medida o intensidad de esa eficacia.**

57. En consecuencia, este Alto Tribunal especificó que el juicio de ponderación y razonabilidad debe realizarse primero indicando qué tipo de relación contractual se está analizando (civil, comercial o laboral). Y a partir de dicha

---

<sup>32</sup> Jurisprudencia 2a./J. 73/2017 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 43, junio de 2017, Tomo II, materia constitucional, registro digital: 2014498, página 699, de rubro y texto:

"DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO. Si bien el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la tutela de derechos humanos a todas las personas, lo que comprende no sólo a las físicas, consideradas en su calidad de seres humanos, sino también a las jurídicas, ello se circunscribe a los casos en que su condición de entes abstractos y ficción jurídica se los permita, ya que es evidente que no pueden gozar de la totalidad de los derechos privativos del ser humano, como ocurre con el derecho a la dignidad humana, del que derivan los diversos a la integridad física y psíquica, al honor, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal, que son inherentes al ser humano como tal."



determinación, medir la incidencia de los derechos fundamentales, y en particular la prohibición de no discriminación en el tráfico jurídico-privado, cuando se ve enfrentado con el principio de autonomía de la voluntad, a través de los siguientes factores:<sup>33</sup>

**58. Primer factor. Relación asimétrica.** Una de las partes ostenta una posición de clara superioridad frente a la otra. Cuanto mayor sea la desigualdad de facto entre los sujetos de la relación, mayor será el margen de autonomía privada cuyo sacrificio es admisible. Dicho de otro modo, cuanto menor sea la libertad de la parte débil de la relación, mayor es la necesidad de protección.

**59. Segundo factor. Repercusión social de la discriminación.** Es decir, la existencia de un patrón de conducta generalizado o bastante extendido, desde un punto de vista sociológico. Cuando concurre esta circunstancia, la decisión discriminatoria deja de ser un asunto estrictamente privado y pasa a ser un asunto de relevancia pública.

**60. Tercer factor. Afectación al núcleo esencial de la dignidad de la persona discriminada.**<sup>34</sup> La dignidad humana es un derecho fundamental a favor del ser humano y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo, entendido el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.<sup>35</sup>

61. En resumen, el juicio de razonabilidad y ponderación que efectúen los operadores judiciales en la incidencia de derechos fundamentales en las

<sup>33</sup> Dichas consideraciones se desprenden de la tesis de rubro: "PRINCIPIO DE LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD. FACTORES PARA MEDIR LA INCIDENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES.". [Tesis: 1a. CDXXVI/2014 (10a.). Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 13, diciembre de 2014, Tomo I, página 243.]

<sup>34</sup> Dicho factor también se ve reflejado en el citado amparo directo en revisión 2534/2014.

<sup>35</sup> "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.". [Tesis: 1a. CCCLIV/2014 (10a.). Localizable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de 2014, Tomo I, página 602.]



relaciones entre particulares, no implica que se anulen los principios de libertad de contratación y autonomía de la voluntad, sino que los mismos siguen subsistiendo y en todo caso, su matización frente a otros derechos fundamentales se modulan a partir de un ejercicio de operatividad y eficacia en los casos concretos, de tal forma que las partes continúan conservando un margen de discrecionalidad para celebrar actos en sus relaciones entre particulares, ante lo cual el derecho privado conserva su esencia, pero con ciertos ajustes que resultan indispensables para dotar de plena fuerza normativa al Texto Constitucional.<sup>36</sup>

62. En este sentido, resulta indiscutible que en principio un contrato en cuenta corriente y uno diverso de crédito simple, como los que forman parte del juicio de origen, sí pueden ser sujetos a un juicio de ponderación y razonabilidad por parte de los juzgadores para determinar si existe o no una incidencia en los derechos humanos de alguna de las partes. Sin embargo, la conclusión de dicho juicio de razonabilidad no es automática, ya que los juzgadores están vinculados a verificar los factores antes descritos, pues de otra manera, sería nugatorio el principio de autonomía de la libertad contractual.

### **c) Buena fe contractual establecida en el artículo 1796 del Código Civil Federal**

63. En el caso particular se aborda el contenido de dicho precepto, en virtud de que constituye uno de los fundamentos torales de la sentencia recurrida, pues el Tribunal Colegiado arribó a la conclusión de que si bien conforme al ordinal 78 del Código de Comercio, que rige los contratos base de la acción, para que éstos tengan validez no se exige ninguna formalidad, sino que en sus términos aquéllos deben cumplirse en la forma y términos que las partes quisieron obligarse. Lo cierto era que conforme al artículo 1796<sup>37</sup> del Código Civil Federal de aplicación supletoria, los contratos no solamente obligan a los signantes al cumplimiento de lo expresamente pactado en ellos, sino también a las consecuencias que según su naturaleza son conforme a la buena fe.

<sup>36</sup> Dichas consideraciones se desprenden de los citados amparos en revisión 410/2012; así como amparos directos en revisión 992/2014 y 6055/2014.

<sup>37</sup> Ídem cita 25.



64. Ahora bien, esta Primera Sala se ha pronunciado<sup>38</sup> en el sentido de que la buena fe es un principio general según el cual, la ley tiene una función supletoria de la voluntad de las partes en los contratos, expresado en el artículo 1796 del código sustantivo indicado, al establecer que los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento, excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la ley y, que precisamente, 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; por lo que en el contrato, al ser un acuerdo entre dos o más partes y, por tanto, fruto de un ajuste de intereses recíprocos, su validez y cumplimiento no puede quedar únicamente al arbitrio de una de ellas, sin amenazar el principio de paridad que constituye su esencia.

65. Al respecto, se ha establecido también que la libertad contractual no es omnimoda, y que la aplicación de la buena fe tiene una base constitucional pues el artículo 14 de nuestra Carta Magna, en su último párrafo<sup>39</sup> establece que a falta de la ley se permite la aplicación de los principios generales del derecho, al que dicha figura jurídica pertenece.

#### **d) Prohibición de cualquier forma de explotación a la luz del artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**

66. La recurrente afirma incorrecto que el Tribunal Colegiado invocara el contenido del artículo 21, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prohíbe cualquier forma de explotación, pues refiere que la actualización de esa figura implica que se utilicen en provecho propio, de modo abusivo los recursos económicos de otras personas, el trabajo de éstas o las personas mismas, lo que no ocurrió en la especie, por lo que debe estarse

<sup>38</sup> Véase amparo directo en revisión 6806/2018, resuelto el cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ministros Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente). El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvo ausente.

<sup>39</sup> "Artículo 14. ...

"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."



a lo dispuesto en la ley mercantil aplicable, esto es, lo previsto en el artículo 78 del Código de Comercio, so pena de vulnerar la autonomía de la voluntad de los contratantes.

67. Al respecto, debe decirse que ese artículo de la Convención prohíbe cualquier otra forma de explotación; y que, en el centro de dicha prohibición, se encuentra, entre otros, el derecho a la propiedad, dentro del cual está inmerso el patrimonio de las personas, sean físicas o morales; en consecuencia, se trata de una norma que prohíbe el establecimiento de relaciones asimétricas en la que una de las partes, acreedor o deudor, para el caso de las convenciones mercantiles, se vea afectado tras encontrarse en una postura que resulte abusiva frente a su contratante, lo cual necesariamente tendrá que ser analizado y ponderado en un marco de razonabilidad.

68. Ahora bien, esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 1954/2020,<sup>40</sup> así como el diverso 5275/2022,<sup>41</sup> respecto al derecho a no ser sujeto de explotación en términos del artículo 21.3 de la Convención en cita, determinó que protege la propiedad privada a través de la prohibición de la usura y cualquier forma de explotación, independientemente de que existen otras formas en ese mismo ordenamiento que prohíben manifestaciones específicas de explotación, tales como la esclavitud (artículo 6.1), la servidumbre (artículo 6.1), los trabajos forzados (artículo 6.2) o la propia usura (artículo 21.3).

69. En ese sentido, se precisó que era posible analizar la desproporción de las prestaciones a partir de la figura genérica de la explotación, que ocurre

<sup>40</sup> Resuelto en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones, además se reservó su derecho a formular voto concurrente; los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se aparta de los párrafos treinta y nueve a cuarenta y cuatro y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). Ausente el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>41</sup> Resuelto en sesión de treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (presidente en funciones). Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



cuando una persona utiliza abusivamente en su provecho los recursos económicos o el trabajo de otras, o a las personas mismas.<sup>42</sup> Así, para identificar la afectación a la propiedad, esta Sala ha señalado como criterios, que exista un fenómeno de sometimiento patrimonial entre la persona explotada y el agente explotador; de dominación; una relación de desigualdad material, entre otras.<sup>43</sup>

70. De igual forma, la Primera Sala estableció que en cualquier otro contrato distinto del mutuo o préstamo, en el que se haya establecido un pacto de intereses moratorios o una pena convencional, o alguna otra estipulación que pueda resultar en un provecho económico excesivo para una de las partes, puede analizarse bajo la perspectiva de la prohibición de la explotación, siempre y cuando en la relación jurídica contractual se advierta un exceso o desproporción en las prestaciones y contraprestaciones económicas de cualquier negocio jurídico.

71. Consecuentemente los cobros relativos a intereses moratorios o penas convencionales que no provengan de un contrato de mutuo, préstamo o análogo,

<sup>42</sup> Véase: "EXPLOTACIÓN DEL HOMBRE POR EL HOMBRE. CONCEPTO. La 'explotación del hombre por el hombre', contenida en el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, **es aquella situación en la que una persona o grupo de personas utiliza abusivamente en su provecho los recursos económicos de las personas, el trabajo de éstas o a las personas mismas.** Aun cuando el concepto de 'explotación' al que hace referencia la prohibición está afectado de vaguedad, existen casos claros de aplicación del concepto, pues dicha prohibición abarca cualquier tipo de explotación del hombre por el hombre, tal y como ocurre con otras manifestaciones específicas dentro del mismo ordenamiento, tales como la esclavitud (artículo 6.1), la servidumbre (artículo 6.1), los trabajos forzados (artículo 6.2) o la propia usura (artículo 21.3). Todas estas situaciones son instancias indiscutibles de explotación del hombre por el hombre.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis: 1a. CXCIII/2015 (10a.), Décima Época, Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, página 586, registro digital: 2009281.

<sup>43</sup> Véase: "EXPLOTACIÓN DEL HOMBRE POR EL HOMBRE EN OPERACIONES CONTRACTUALES. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que la explotación del hombre por el hombre proscrita por el artículo 21, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ocurre cuando una persona utiliza, abusivamente en su provecho, los recursos económicos o el trabajo de otra u otras, o a las personas mismas, y que tratándose de relaciones contractuales, la obtención de un provecho económico o material por parte del abusador, debe acompañarse de una afectación en la dignidad de la persona abusada. En ese contexto, un dato que puede servir para identificar la afectación a la dignidad de la persona abusada, es la existencia de un fenómeno de sometimiento patrimonial o de dominación sobre la persona afectada.". *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis: 1a. CXXXII/2018 (10a.), Décima Época, Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, página 843, Primera Sala, registro digital: 2017993. Así como en el amparo directo en revisión 2534/2014, resuelto el 4 de febrero de 2015.



o de un acto jurídico contractual en el que no se afecte directamente la dignidad de la persona, en caso de que se tilden o aparezcan como excesivos, estarán sujetos al control que pueda derivar de las reglas civiles y mercantiles generales que les resulten aplicables, para evitar que en los actos jurídicos haya abuso patrimonial de una parte en perjuicio de otra.

72. Así pues, en el derecho civil y mercantil, se prevén mecanismos para analizar el perjuicio material que sufre una de las partes por falta de equivalencia al momento de contratar (supuesto en los cuales no necesariamente se ve afectada la dignidad de las personas). De manera que se aceptó la posibilidad de que se configurará la explotación incluso en otro tipo de contratos diversos al préstamo, como sería el contrato de arrendamiento, cuando se suscite una afectación en el patrimonio (propiedad) de una de las partes.

73. En ese sentido, el estudio de las condiciones de explotación es contextual, toda vez que el análisis ordenado requiere determinar si en una situación concreta, bajo los contextos de ambas partes, se genera o no un caso de explotación; por ello, es un tema que debe analizarse dentro de cada relación jurídica contractual, respecto a las prestaciones o contraprestaciones económicas específicas entre las partes contratantes, y bajo el contexto en que éstas se encuentren, para así poder determinar en primer lugar la proporcionalidad y, en segundo lugar, si el producto de esta desproporción afecta la dignidad de la parte más vulnerable en el contexto específico.

74. Por ello, no se puede suponer que existe o no existe explotación, sin antes haber analizado la situación contextual de las personas involucradas en un conflicto y la afectación que esta genere al patrimonio (propiedad) de la parte en desventaja.

### e) Análisis del caso concreto

75. En el particular, como se adelantó, los agravios expuestos por la recurrente son esencialmente **fundados** y suficientes para revocar la sentencia recurrida.

76. La parte recurrente se duele esencialmente de que el Tribunal Colegiado del conocimiento concediera el amparo a la peticionaria de amparo, al estimar





que en el caso posiblemente se daba un caso de explotación del hombre por el hombre, prohibido por el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al haber surgido un hecho imprevisible como lo es la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, motivo por el que debía soslayarse lo establecido en el diverso ordinal 78 del Código de Comercio, ya que conforme al diverso 1796 del Código Civil Federal, se tenía que atender a la buena fe de los contratantes.

77. Asiste razón a la inconforme, en virtud de que efectivamente para que se actualice un caso de explotación del hombre por el hombre, es menester que a quien se le atribuye la explotación haya utilizado en provecho propio y de modo abusivo los recursos económicos de otras personas, el trabajo de éstas o a las personas mismas, circunstancia que esta Primera Sala estima no ocurre por el solo hecho de que surja un hecho imprevisible como lo es la mencionada pandemia, ya que para arribar a dicha conclusión, en todo caso resulta necesario un estudio minucioso de los medios de convicción que se hayan aportado y que demuestren fehacientemente que las circunstancias imprevisibles y generalizadas desequilibraron de forma tal las relaciones contractuales, que exigir su cumplimiento en los términos originalmente pactados, ocasionaría cargas tan gravosas que conllevarían concluir fehacientemente un caso de explotación, pues el solo imprevisto de la pandemia no es un elemento que permita considerar la actualización de la explotación del hombre por el hombre en las relaciones entre acreedores y deudores, que tuvieran que cumplirse durante el periodo en que dicho fenómeno afectó la economía mundial.

78. Ahora bien, en el particular, el Tribunal Colegiado sin llevar a cabo una debida motivación del porqué estimó que se podría estar en un caso de explotación del hombre por el hombre, determinó que en atención a lo dispuesto en el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que la proscribe, debía inaplicarse lo dispuesto en el artículo 78 del Código de Comercio.

79. Tal determinación, como lo sostiene la recurrente es inadecuada, porque para estar en aptitud de inaplicar lo dispuesto en ese precepto de la legislación mercantil, por estimarlo inconveniente, es menester que en principio se concluya de forma motivada la actualización de la explotación multicitada, lo que no se advierte en la especie.



80. De igual manera, debe decirse que no se soslaya la aplicación supletoria de lo dispuesto en el artículo 1796 del Código Civil Federal, al diverso 78 del Código de Comercio, en cuyos términos debe atenderse a la buena fe contractual, ya que precisamente en cumplimiento a dicho principio, como lo aduce la recurrente, el trece de abril de dos mil veinte, por *motu proprio* atendiendo a la contingencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV-2, celebró con la ahora quejosa un Convenio de Otorgamiento de Plazo de Espera Programa COVID-19, en el que otorgó a la acreditada un plazo de espera para el pago de capital e intereses correspondientes a los meses de abril, mayo, junio y julio del dos mil veinte.

81. Bajo esas circunstancias, es dable concluir que la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2, no es un hecho imprevisible que por sí mismo implique considerar que el exigir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de contratos mercantiles celebrados previo a que ocurriera, conllevan la explotación del hombre por el hombre que proscribe la Convención Americana multicitada y, por ende, sea dable soslayar la autonomía de la voluntad contractual de las partes que rige en materia mercantil conforme al artículo 78 del Código de Comercio, pues para ello resulta menester que esté debidamente acreditado con diversos medios de convicción, que el desequilibrio provocado por la pandemia implica que el exigir el cumplimiento de lo pactado entre los contratantes, conlleve a una explotación, y que inexistió la buena fe a que se refiere el artículo 1796 del Código Civil Federal.

82. En efecto, no se pasa por alto que la autonomía en su libertad contractual encuentra su límite en el respeto a los derechos humanos contemplados tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte; sin embargo, el desequilibrio que en las relaciones comerciales conllevó la pandemia mundial ocurrida por el virus SARS-CoV-2, debe ser estudiado detalladamente a fin de verificar si el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las relaciones mercantiles concertadas previo a su actualización, puede realmente implicar o derivar en un caso de explotación del hombre por el hombre, que obligue a soslayar las reglas del derecho mercantil, como la autonomía contractual precitada y a considerar que no se cumple con el principio de buena fe que también lo rige, pues únicamente de esa manera se justifica la intervención del Estado para limitar la autonomía referida.



83. En tales condiciones, al resultar esencialmente fundado el agravio de la recurrente, en el sentido de que para considerar actualizada la explotación del hombre por el hombre es necesario que se utilicen en provecho propio de modo abusivo los recursos económicos de otras personas, el trabajo de éstas o las personas mismas, y que sólo ante su actualización es dable soslayar la autonomía de la voluntad contractual prevista en el artículo 78 del Código de Comercio, que se encuentra sujeta también a la buena fe establecida en el ordinal 1796 del Código Civil Federal. Lo procedente es en la materia de la revisión revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento, para el efecto de que emita una nueva atendiendo a las consideraciones vertidas en la presente ejecutoria.

### VIII. DECISIÓN

84. En conclusión, ante lo esencialmente fundado de los agravios, lo procedente es en la materia de la revisión revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al Tribunal Colegiado del conocimiento.

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 Tribunal Colegiado del conocimiento para los efectos precisados en esta resolución.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de la señora Ministra y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido, pero por otras consideraciones por lo que se reservó su derecho a formular voto concurrente y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.



Firman el Ministro presidente de la Primera Sala y 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; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se encuentra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 46/2014 (10a.), 1a./J. 47/2014 (10a.), 1a. CCCLIV/2014 (10a.), 1a. CDXXV/2014 (10a.), 1a. CDXXVI/2014 (10a.), 1a. CXCIII/2015 (10a.), 2a./J. 13/2016 (10a.), 1a./J. 54/2016 (10a.), 2a./J. 73/2017 (10a.) y 1a. CXXXII/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas, 24 de octubre de 2014 a las 9:35 horas, 5 de diciembre de 2014 a las 10:05 horas, 5 de junio de 2015 a las 9:30 horas, 19 de febrero de 2016 a las 10:15 horas, 18 de noviembre de 2016 a las 10:29 horas, 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas y 28 de septiembre de 2018 a las 10:37 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en relación con el amparo directo en revisión 5986/2022.

**Tema.** Reiterar mi criterio en el sentido de que, respecto a la figura genérica de explotación a que se refiere el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no comparto que para su actualización se exija una afectación directa a la dignidad de las personas.

1. En la sesión celebrada el veintitrés de agosto de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad de cuatro votos<sup>1</sup> el asunto citado al rubro, en el sentido de revocar la sentencia

<sup>1</sup> De la señora Ministra y los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Ana Margarita Ríos



recurrída y devolver los autos al Tribunal Colegiado de conocimiento. Lo anterior, a efecto de que dicte una nueva resolución en los términos precisados en la ejecutoria.

### I. Razones de la mayoría

2. En el presente asunto esta Primera Sala se pronunció en torno a la posible actualización de la figura genérica de explotación, prohibida por el artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratándose de contratos de crédito en los que se considere que las condiciones pactadas por las partes al momento de celebrar dichos actos quedaron modificadas de forma significativa por hechos inesperados que conlleven un notorio desequilibrio entre los contratantes; como pudieran ser aquéllos derivados de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2.
3. Con el objeto de abordar el problema jurídico referido, la Sala abordó los siguientes tópicos: a) el artículo 78 del Código de Comercio, a la luz del principio de autonomía de la voluntad y libre desarrollo de la personalidad; b) factores para medir la incidencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares; c) buena fe contractual establecida en el artículo 1796 del Código Civil Federal; y, d) la prohibición de explotación a la luz del artículo 21.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
4. En cuanto a la figura de explotación prohibida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la sentencia se precisó que esta Primera Sala ha reconocido<sup>2</sup> que –en cualquier otro contrato distinto del mutuo o préstamo en el que se haya establecido un pacto de intereses moratorios o una pena convencional, o alguna otra estipulación que pueda resultar en un provecho económico excesivo para una de las partes– es posible analizar la desproporción de las prestaciones a partir de la figura genérica de explotación.
5. En ese sentido, se destacó que la figura de explotación ocurre cuando una persona utiliza abusivamente en su provecho los recursos económicos o el trabajo de otras personas o a las personas mismas. Asimismo, en la sentencia se estableció que, para considerar actualizada la figura en comento –en opinión

---

Farjat, quien está con el sentido, pero por otras consideraciones por lo que se reservó su derecho a formular voto concurrente y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

<sup>2</sup> Al resolver, entre otros precedentes, los amparos directos en revisión A.D.R. 1954/2020, A.D.R. 4909/2022 y A.D.R. 5275/2022.



de la mayoría– es necesario verificar una afectación directa a la dignidad de la persona abusada.

6. De lo contrario, es decir, de no advertirse una afectación a la dignidad de la persona, no se actualizaría la figura de explotación. Para esta Primera Sala cualquier estipulación en la que se advierta un exceso o desproporción en las prestaciones y contraprestaciones económicas pactadas, pero no se afecte directamente la dignidad de la persona, quedará sujeta al control que pueda derivar de las reglas civiles y mercantiles generales que les resulten aplicables. Lo anterior con el objeto de evitar que en los actos jurídicos haya abuso patrimonial de una parte en perjuicio de otra.
7. De igual forma, en la sentencia se precisó que el estudio de las condiciones de explotación es contextual, es un tema que se debe analizar dentro de cada relación jurídica contractual respecto a las prestaciones o contraprestaciones económicas específicas de los contratantes y las circunstancias particulares en las que se encuentren. Lo anterior, a efecto de determinar, en primer lugar, la proporcionalidad y, en segundo lugar, si el producto de esta desproporción afecta la dignidad de la parte más vulnerable en el contexto específico.
8. A partir de los tópicos abordados en la ejecutoria, esta Primera Sala concluyó que la figura de explotación en comento no se actualiza de forma automática al ocurrir hechos imprevisibles –tal como la pandemia generada por el virus SARS-CoV-2–.
9. Para estar en posibilidad de considerar que se actualiza un caso de explotación prohibida por el artículo 21. 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, resulta necesario un estudio minucioso de los medios de convicción que se hayan aportado y demuestren de manera fehaciente que las circunstancias imprevisibles y generalizadas desequilibraron de forma tal las relaciones contractuales, que exigir su cumplimiento en los términos originalmente pactados ocasionaría cargas tan gravosas que conllevarían concluir fehacientemente un caso de explotación.
10. En virtud de todo lo anterior, esta Primera Sala resolvió revocar la sentencia recurrida y devolver los autos al tribunal de origen a efecto de que emita una nueva resolución atendiendo a las consideraciones vertidas en la ejecutoria.

## **II. Razones de la concurrencia**

11. Si bien comparto el sentido del proyecto y las razones que lo sustentan, formulo el presente voto concurrente con el objeto de reiterar mi criterio en torno a la



figura de explotación "*del hombre por el hombre*" (sic) prohibida por el artículo 21. 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

12. Como lo he expresado en diversos precedentes, no comparto que, para estimar actualizada la figura genérica de explotación proscrita por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se exija una afectación directa a la dignidad de las personas. Desde mi punto de vista, dicha interpretación es restrictiva.<sup>3</sup>
13. En ese sentido, considero necesario destacar que el punto 3 del artículo 21 de la Convención en comento no solamente señala el término de "*explotación*", sino el de "*explotación del hombre por el hombre*"<sup>4</sup> (sic); el cual hace referencia a una marcada desigualdad en la distribución de la riqueza en los procesos de producción, entre el dueño de los medios de producción y los trabajadores.
14. Además, se debe tener presente que el enunciado normativo se incluye en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>5</sup> donde expresamente se prevé el derecho a la propiedad privada de las personas, en el sentido de que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes.
15. Tal derecho ha sido interpretado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como "todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona", en tanto que los bienes comprenden todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales, y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor económico.

<sup>3</sup> Tal como lo sostuve en el voto particular emitido en el amparo directo en revisión ADR. 6294/2019 y en los votos concurrentes emitidos en los amparos directos en revisión ADR. 5275/2022 y ADR. 4476/2022.

<sup>4</sup> En cuanto al término "*explotación del hombre por el hombre*", me parece oportuno señalar que no pasa desapercibido que, si bien dicha forma de empleo del lenguaje se debe entender a partir del momento histórico y contexto social que imperaba cuando se adoptó la Convención; lo cierto es que no cumple con los estándares actuales que un lenguaje incluyente y no sexista debe cumplir. Por ello, se debe considerar que el enunciado normativo se refiere a la prohibición genérica de la explotación.

<sup>5</sup> "**Artículo 21.** Derecho a la Propiedad Privada

"1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

"2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

"3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley."



16. Por tanto, si la prohibición de toda forma de explotación está dada en la Convención Americana en el contexto de la protección al derecho de propiedad privada, necesariamente se encuentra inserta en el ámbito patrimonial y/o económico de las personas; es decir, no resulta imprescindible lo relativo a la dignidad de las personas.
17. Conforme al razonamiento anterior, considero que, con la expresión "explotación" debe entenderse la referencia a relaciones o negocios jurídicos en las cuales los beneficios económicos que recibe cada una de las partes son marcadamente desiguales o desproporcionados, de modo que constituyan un abuso de una frente a la otra.

Este voto se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**EMERGENCIA SANITARIA POR EL VIRUS SARSCoV-2 (COVID-19). NO CONSTITUYE UN HECHO IMPREVISIBLE QUE, POR SÍ MISMO, IMPLIQUE CONSIDERAR QUE LA EXIGENCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DE CONTRATOS MERCANTILES CELEBRADOS PREVIO A LA PANDEMIA, CONLLEVA EXPLOTACIÓN HUMANA.**

Hechos: En un juicio ejecutivo mercantil oral, una institución bancaria demandó a una empresa el pago de diversas cantidades de dinero, como consecuencia del incumplimiento de obligaciones derivadas de un contrato de crédito en cuenta corriente y uno diverso de crédito simple. En primera instancia se condenó a la demandada al pago de la suerte principal e intereses moratorios respecto de ambos contratos. Inconforme, la enjuiciada promovió juicio de amparo directo que le fue concedido, esencialmente para que la responsable considerara la viabilidad de dar una mayor extensión al convenio de plazo de espera que, con motivo de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), habían signado las partes, resolviendo con plenitud de jurisdicción, pero atendiendo a la protección y garantía de los derechos reconocidos en el artículo 21, numeral 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que posiblemente se estaba en presencia de un caso de explotación del hombre por el hombre, al haber surgido un hecho imprevisible como lo es la pandemia referida, motivo por el que debía soslayarse lo establecido en el artículo 78 del Código de Comercio, pues conforme al diverso 1796 del Código Civil Federal, se





tenía que atender a la buena fe de los contratantes. Contra esa ejecutoria, la institución bancaria actora interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) no es un hecho imprevisible que, por sí mismo, implique considerar que el exigir el cumplimiento de las obligaciones derivadas de contratos mercantiles celebrados previo a que ocurriera, conlleva la explotación del hombre por el hombre que proscribe la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por ende, sea dable soslayar la autonomía de la voluntad contractual de las partes que rige en materia mercantil conforme al artículo 78 del Código de Comercio, que está sujeta también a la buena fe establecida en el diverso 1796 del Código Civil Federal, y que encuentra su límite en el respeto a los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal como en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

Justificación: Para estimar que se está en presencia de un caso de explotación del hombre por el hombre, es necesario que los medios de convicción sean estudiados minuciosamente, y que de ellos se concluya un desequilibrio tal en las relaciones comerciales, que exigir el cumplimiento de las obligaciones pactadas implique un provecho propio, de modo abusivo, de una de las personas contratantes sobre los recursos económicos de la otra.

### 1a./J. 6/2024 (11a.)

Amparo directo en revisión 5986/2022. Naricej, S.A. de C.V. y otro. 23 de agosto de 2023. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo, y de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Claudia Lissette Montaña Mendoza.

Tesis de jurisprudencia 6/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**RECARGOS POR PAGO EXTEMPORÁNEO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL DISPONER UNA MISMA TASA DE RECARGOS PARA EL CASO DE QUE TRANSCURRA UN MES COMPLETO O UNA FRACCIÓN DEL MISMO, A PARTIR DEL DÍA EN QUE DEBIÓ HACERSE EL PAGO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.**

**RECARGOS POR PAGO EXTEMPORÁNEO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL DISPONER UNA MISMA TASA DE RECARGOS PARA EL CASO DE QUE TRANSCURRA UN MES COMPLETO O UNA FRACCIÓN DEL MISMO, A PARTIR DEL DÍA EN QUE DEBIÓ HACERSE EL PAGO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

AMPARO EN REVISIÓN 593/2023. OPERADORA FS CP, S. DE R.L. DE C.V. 18 DE OCTUBRE 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. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES	El presente asunto tiene su origen en un juicio de amparo indirecto promovido en contra del artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a la tasa aplicable a los recargos.	1
II.	TRÁMITE	En primera instancia se sobreseyó en parte el juicio de amparo y se negó la protección constitucional respecto del precepto reclamado. La quejosa y la autoridad responsable interpusieron recurso de revisión principal y adhesivo, respectivamente. El Tribunal Cole-	3



		giado reservó jurisdicción a este Alto Tribunal para conocer sobre la regularidad constitucional del artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación.	
III.	<b>PRESUPUESTOS PROCESALES</b>	Esta Primera Sala es competente para conocer de la revisión principal y su adhesiva, las cuales se hicieron valer de manera oportuna y por partes legitimadas.	5
IV.	<b>CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER</b>	Se sintetizan los argumentos de la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios de la revisión principal y su adhesiva.	5
V.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<p>Esta Primera Sala determina que el artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación no vulnera el principio de proporcionalidad tributaria, en virtud de que la tasa que prevé para los recargos persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, ya que busca indemnizar a la hacienda pública por el perjuicio que le significa dejar de recibir las cantidades no enteradas en tiempo; así como desincentivar a los contribuyentes morosos para que no continúen o no reiteren conductas que dañan los intereses de toda la sociedad.</p> <p>De igual forma, se concluye que el precepto reclamado no transgrede el principio de equidad tributaria, toda vez que las personas que no cumplen sus obligaciones tributarias en los tiempos previstos por la legislación aplicable, pertenecen a un mismo grupo de contribuyentes que válidamente pueden ser tratados como iguales, toda vez que han omitido enterar al fisco federal las cantidades con las cuales están obligados a contribuir al gasto público, lo cual representa un perjuicio para la hacienda pública y para la sociedad en general.</p>	12
VI.	<b>DECISIÓN</b>	En la materia de la revisión, confirmar la sentencia recurrida, negar el amparo respecto del artículo reclamado y declarar sin materia la revisión adhesiva.	26



Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión del día **dieciocho de octubre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Correspondiente al amparo en revisión 593/2023, interpuesto por Operadora FS CP, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable, por conducto de su autorizado legal, contra la sentencia dictada por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Baja California Sur, con sede en la Paz, en el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*.

### I. ANTECEDENTES

1. El diecinueve de agosto de dos mil veintiuno, Operadora FS CP, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable presentó su declaración mensual de julio de dos mil veintiuno. El treinta y uno de agosto del mismo año presentó una declaración complementaria y pagó \*\*\*\*\* por concepto de recargos por mora, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación.<sup>1</sup>

2. El veinte de septiembre de dos mil veintiuno, la contribuyente promovió juicio de amparo indirecto, por conducto de su apoderado legal, en contra de las autoridades y actos que a continuación se precisan:

<sup>1</sup> **Artículo 21.** Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos por concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50 % a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión, para tal efecto, la tasa se considerará hasta la centésima y, en su caso, se ajustará a la centésima inmediata superior cuando el dígito de la milésima sea igual o mayor a 5 y cuando la milésima sea menor a 5 se mantendrá la tasa a la centésima que haya resultado.

"...

"Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe."



### **AUTORIDADES RESPONSABLES:**

- Presidente de la República.
- Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión.
- Secretario de Gobernación.
- Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- Titular del Servicio de Administración Tributaria.
- Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Baja California Sur "1" con sede en Baja California Sur.
- Administración Desconcentrada de Auditoría Fiscal de Baja California Sur "2" con sede en Baja California Sur.

### **ACTOS RECLAMADOS:**

- Artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil veintiuno.
- La aplicación del precepto reclamado en la declaración complementaria presentada y pagada electrónicamente el treinta y uno de agosto de dos mil veintiuno.

## **II. TRÁMITE**

3. **Juicio de amparo.** El Juez Primero de Distrito en el Estado de Baja California Sur conoció de la demanda de amparo, ordenó registrarla con el número \*\*\*\*\* y la admitió a trámite mediante acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil veintiuno.

4. El Juez de Distrito llevó a cabo la audiencia constitucional y dictó sentencia, terminada de engrosar el dieciséis de mayo de dos mil veintidós, en el



sentido de sobreeser en el juicio de amparo respecto de la publicación del ordenamiento impugnado y negar la protección constitucional.

5. **Recurso de revisión.** La parte quejosa interpuso recurso de revisión el uno de junio de dos mil veintidós. El nueve de agosto siguiente, el presidente del entonces denominado Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito,<sup>2</sup> con residencia en La Paz, Baja California Sur, admitió el medio de defensa y lo registró con el número 549/2022. Mientras que el seis de octubre de ese mismo año, fue admitida la revisión adhesiva interpuesta por el presidente de la República, por conducto del subprocurador Fiscal Federal de Amparos.

6. Mediante acuerdo de veintitrés de enero de dos mil veintitrés, el Magistrado presidente del ahora denominado Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, con sede en La Paz, Baja California Sur ordenó la remisión del toca en revisión al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, en atención al oficio SECNO/STCCNO/8/2023, signado por el secretario técnico de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos del Consejo de la Judicatura Federal; y el veintisiete de enero del mismo año se tuvo por recibido el expediente, y se registró en el tribunal receptor como amparo en revisión 93/2023.

7. El uno de junio de dos mil veintitrés, el Segundo Tribunal Colegiado indicado dictó resolución en la cual reservó jurisdicción a este Alto Tribunal para conocer de la constitucionalidad del artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación.

8. La Ministra presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que esta asumía su competencia originaria para conocer del recurso de

---

<sup>2</sup> En el Acuerdo General 114/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal se cambió la denominación del citado tribunal para quedar como Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, con residencia en La Paz, Baja California Sur, y se creó el Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, con residencia en La Paz, Baja California Sur y tendrá igual competencia y jurisdicción territorial que el Tribunal Colegiado en funciones, en la misma residencia. Por lo anterior, se ordenó la remisión de diversos asuntos del Primer Tribunal al Segundo, con el fin de distribuir de mejor forma las cargas de trabajo. El citado acuerdo general se publicó en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de dos mil veintitrés.



revisión principal y su adhesiva, por acuerdo de catorce de julio de dos mil veintitrés. Asimismo, ordenó registrar el asunto como amparo en revisión 593/2023, e instruyó realizar las notificaciones correspondientes.

9. Además, se determinó turnar el expediente al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá y enviar los autos a la Primera Sala para efectos de su avocamiento. Este último trámite tuvo verificativo en acuerdo de cinco de septiembre de dos mil veintitrés.

### III. PRESUPUESTOS PROCESALES

10. Esta Primera Sala es constitucional y legalmente competente<sup>3</sup> para conocer de la revisión principal y su adhesiva, mismas que fueron interpuestas de manera oportuna y por partes legitimadas, tal como se determinó por el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento de la revisión.

### IV. CUESTIONES NECESARIAS PARA RESOLVER

11. 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 de la revisión principal y la adhesiva.

12. **Demanda de amparo.** En el **primer concepto de violación**, la quejosa argumentó que el artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil veintiuno es inconstitucional por violar el principio de proporcionalidad tributaria, pues sin considerar el lapso de la mora en que incurren los contribuyentes, establece la misma tasa de recargos para el pago

<sup>3</sup> De conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, 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 con lo previsto en el punto tercero en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 1/2023, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril de dos mil veintitrés, por tratarse de un recurso de revisión en el cual subsiste un tema sobre la constitucionalidad de un precepto legal del orden federal. Cabe señalar que, en el caso, no se justifica la competencia del Tribunal Pleno para conocer del presente asunto, en virtud de que la resolución del mismo no reviste un interés excepcional.



extemporáneo de las contribuciones por un mes completo que por una fracción de mes, lo que no guarda relación con los daños causados al fisco federal.

13. En el **segundo concepto de violación** se adujo que el precepto reclamado es inconstitucional porque vulnera el principio de equidad tributaria, establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues la tasa de recargos por mora de 1.47 % que establece, al ser igual para todos los contribuyentes, sea que se retrasen en el pago de las contribuciones una fracción de mes o treinta días, implica un tratamiento igual a contribuyentes que se encuentran en situaciones distintas.

14. **Sentencia recurrida.** En primer lugar, con fundamento en los artículos 61, fracción XXIII, y 108, fracción III, ambos de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito sobreseyó en el juicio respecto de las autoridades a quienes se atribuyó el refrendo y publicación de la norma impugnada, en virtud de que sus actos no se impugnaron por vicios propios.

15. Por otra parte, el juzgador federal declaró **infundado el primer concepto de violación** en el cual la quejosa controvertió la constitucionalidad del artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil veintiuno, por vulnerar el principio de proporcionalidad tributaria.

16. Al respecto, se sostuvo que el precepto no viola el principio de proporcionalidad tributaria, toda vez que sí existe una razonable relación entre la cuantía de los recargos y el menoscabo provocado a las finanzas públicas ante la mora en el pago de las contribuciones.

17. El órgano jurisdiccional precisó que la omisión en el pago puntual de contribuciones causa al fisco un perjuicio que se traduce en la privación de los recursos necesarios para cubrir el presupuesto federal y, por tanto, la finalidad de los recargos por mora es resarcir al Estado mediante cantidades determinadas de la manera más objetiva posible, tomando en consideración el déficit recaudatorio causado, el cual persiste en tanto no sean efectivamente cubiertos los adeudos respectivos.





18. El Juez de Distrito indicó que la racionalidad de los recargos se basa en el objetivo de indemnizar al fisco por la falta de pago oportuno. Así, mientras el contribuyente moroso no efectúe el pago respectivo, no resarce el perjuicio causado al erario. Con base en ello, se concluyó que resulta razonable el mecanismo establecido por el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, pues debe existir una relación proporcional entre los recargos y la cuantía del perjuicio causado al fisco por la mora en el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

19. En la sentencia de amparo indirecto también se refirió que los recargos actualizados de manera parcial como sugirió la quejosa, no tendrían la capacidad de compensar en términos reales el perjuicio ocasionado, pues se reflejarían en una suma progresivamente depreciada, en la medida en que la fecha de su cálculo se alejaría de aquella en la que efectivamente se pagara la contribución omitida; es decir, la actualización parcial de los montos moratorios no preservaría en el tiempo el valor real de las cantidades y, por esa razón, se estimó correcto aplicar a las contribuciones omitidas la actualización hasta el momento de su pago.

20. En apoyo de sus consideraciones, el juzgador invocó la jurisprudencia 2a./J. 33/2009, de rubro: "RECARGOS FISCALES POR MORA. LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 21 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS CONSGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN."<sup>4</sup>

21. Por otra parte, se **declaró infundado el segundo concepto de violación** en el que se adujo que el artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil veintiuno es violatorio del principio de equidad tributaria.

<sup>4</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 722 y registro digital: 167402. Cabe precisar que en la ejecutoria que se sintetiza, el juzgador invocó el rubro aquí transcrito, pero citó datos de publicación diferentes que corresponden a la tesis de rubro: "RECARGOS FISCALES POR MORA. SI SE RECLAMA SU INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS, EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO SERÁ INFUNDADO SI AL FORMULARSE PONDERA TALES PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES COMO SI SE TRATARA DE CONTRIBUCIONES." y que tiene el registro digital: 185080.



22. Al respecto, el juzgador argumentó que el precepto no vulnera el principio de equidad tributaria porque, si bien los recargos se calculan igual por períodos mensuales, aunque la omisión sea de una fracción de mes, lo cierto es que se causan por igual a cualquier contribuyente que omita cubrir en tiempo las sumas adeudadas al fisco y, de esa manera, se resarce el menoscabo provocado a las finanzas públicas.

23. El Juez de Distrito añadió que no es posible comparar el sistema de cálculo de los recargos por omisión de pago puntual de contribuciones, con el de los intereses que se generan por día en favor de los particulares, toda vez que el ingreso extemporáneo de recursos al fisco afecta el gasto y el interés público, lo cual no sucede con los intereses de los particulares donde prevalece únicamente un beneficio o perjuicio individual.

24. En apoyo de las consideraciones sintetizadas se invocó la jurisprudencia P./J. 124/99, de rubro: "CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 21 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE PREVÉ LA ACTUALIZACIÓN DEL MONTO DE AQUÉLLAS, ADEMÁS DEL PAGO DE LOS RECARGOS, NO ES INCONSTITUCIONAL."<sup>5</sup>

25. **Revisión principal.** En el **primer agravio** se argumenta que el Juez de Distrito analizó incorrectamente el principio de proporcionalidad tributaria, porque en el concepto de violación no cuestionó la existencia de los recargos por sí mismos, sino la falta de proporción de la tasa moratoria configurada igual para quienes paguen las contribuciones omitidas con uno o dos días de diferencia, que para aquellos cuyo retraso implique casi un mes completo, aun cuando el perjuicio al fisco federal sea diferente en ambas hipótesis.

26. También se afirma que el Juez omitió considerar el argumento relativo a que, para respetar la proporcionalidad tributaria, el artículo debería fijar una tasa de recargos progresiva atendiendo a los días de retraso en el cumplimiento de las obligaciones fiscales, hasta llegar al porcentaje de 1.47 % por cada mes completo transcurrido sin la recepción del pago correspondiente.

<sup>5</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 25 y registro digital: 192901.



27. La recurrente señala que la tasa única de recargos beneficia en forma indebida a las finanzas públicas al no fijarse en forma equitativa atendiendo al número de días de retraso en el pago de las contribuciones, pues si bien el fisco federal debe recibir una indemnización por el cumplimiento inoportuno de los contribuyentes, la cantidad debería ser proporcional al menoscabo causado.

28. En el **segundo agravio** se afirma que el Juez contravino lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo porque no tomó en consideración la jurisprudencia de la Segunda Sala, de rubro: "RECARGOS FISCALES POR MORA. LOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 21 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN.". Con base en dicho criterio, a decir de la recurrente, el Juez debió analizar la proporcionalidad tributaria considerando elementos como el lapso de la mora y los tipos de tasa de interés determinados durante la mora.

29. También sostiene que el juzgador omitió pronunciarse concretamente sobre si el artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación es constitucional o no, al establecer una tasa de recargos por mora igual para todos los contribuyentes, independientemente de si el retraso en el cumplimiento de sus obligaciones es de unos días o de un mes completo.

30. En el **tercer agravio** se aduce que fue indebido el estudio del segundo concepto de violación, porque el Juez de Distrito consideró que a todos los contribuyentes se les aplica la misma tasa de recargos por mora y, por tanto, existe equidad tributaria. Sin embargo, continúa la recurrente, no se tomó en cuenta el argumento relativo a que algunos contribuyentes pagan con sólo uno o dos días de retraso y otros un mes después, lo cual debería colocarlos en posiciones diferentes en cuanto a la tasa moratoria que se les impone; es decir, deberían recibir un trato desigual por encontrarse ante condiciones disímiles, ya que aun cuando en ambos casos hay incumplimiento, el perjuicio causado a las finanzas públicas es distinto.

31. **Recurso de revisión adhesiva.** El presidente de la República argumenta, esencialmente, que se debe confirmar la sentencia recurrida, pues coincide con que el artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación



vigente en dos mil veintiuno no es inconstitucional, pues con los recargos se busca indemnizar al fisco por el retraso de los contribuyentes en el cumplimiento oportuno de sus obligaciones fiscales en la medida del menoscabo causado y, además, porque se aplican por igual a todos los contribuyentes que incurran en mora.

32. **Resolución del Tribunal Colegiado.** El órgano colegiado analizó las causales de improcedencia omitidas por el Juez de Distrito y sobreesayó en el juicio respecto del refrendo del citado ordenamiento, atribuido al secretario de Gobernación y al secretario de Hacienda y Crédito Público, toda vez que no se atribuyeron vicios propios a dicho acto.

33. Hecho lo anterior, el órgano colegiado declaró **fundados los agravios del recurso de revisión principal**; el primero, porque el Juez de Distrito abordó el estudio del principio de proporcionalidad tributaria de manera incorrecta, toda vez que se limitó a sostener que no existe justificación para que el moroso se vea beneficiado con su conducta omisa; sin embargo, el planteamiento en el concepto de violación no se dirigió a la obtención de un beneficio, sino a la falta de proporción racional entre la tasa aplicada por recargos y el lapso de la mora, pues la quejosa afirmó que es indebida la aplicación de una misma tasa a quienes paguen con uno o dos días de retraso que a quienes lo hagan veinte días después, ya que si la razón de los recargos es indemnizar por el perjuicio causado a las finanzas públicas, debe tomarse en cuenta que no provoca el mismo menoscabo quien paga con menor dilación.

34. Lo **fundado** del **segundo agravio** se sustentó en que, tal como lo sostiene la recurrente, el juzgador omitió emitir pronunciamiento respecto a si el artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación resulta violatorio del principio de proporcionalidad o no, por establecer una tasa de recargos igual para todos los contribuyentes, sea que éstos incurran en mora de un mes o una fracción de mes.

35. El Tribunal Colegiado también calificó como **fundado el tercer agravio**, al considerar que el Juez abordó incorrectamente el estudio del segundo concepto de violación, pues el análisis no abordó los tópicos invocados por la quejosa,



respecto de los cuales consideró que el citado numeral vulneraba en su perjuicio los principios de proporcionalidad y equidad tributarias. De este modo, el Tribunal Colegiado reservó jurisdicción a este Alto Tribunal para conocer sobre la constitucionalidad del precepto reclamado en los términos que efectivamente fueron propuestos por la quejosa en su demanda de amparo.

## V. ESTUDIO DE FONDO

36. La materia del presente asunto se reduce a verificar si el artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil veintiuno, vulnera los principios de equidad y de proporcionalidad tributarias, al establecer una misma tasa de recargos para el pago extemporáneo de las contribuciones por un mes completo que por una fracción de mes, sin considerar el lapso de la mora; es decir, sin fijar una tasa progresiva de acuerdo al día del mes en que se paguen las contribuciones omitidas.

37. Por cuestión de método se analizarán primero los argumentos en materia de proporcionalidad tributaria y, posteriormente, los relativos al principio de equidad. Para tal efecto, debe tenerse en cuenta que los párrafos primero y quinto del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, vigente en dos mil veintiuno, establecen:

**"Artículo 21.** Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos por concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50 % a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión, para tal efecto, la tasa se considerará hasta la centésima y, en su caso, se ajustará a



la centésima inmediata superior cuando el dígito de la milésima sea igual o mayor a 5 y cuando la milésima sea menor a 5 se mantendrá la tasa a la centésima que haya resultado.

"...

"Los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe."

38. El precepto transcrito prevé la hipótesis de que los contribuyentes omitan cumplir oportunamente con sus obligaciones fiscales. En ese escenario, la ley habilita la imposición de una tasa de recargos por concepto de indemnización al fisco federal. De este modo, el primer párrafo del precepto reclamado establece la forma en la que se calculará la tasa de recargos; y en el quinto párrafo, señala que los recargos se causarán por cada mes o fracción de mes transcurrido a partir del día de incumplimiento del pago de contribuciones y hasta que el mismo se efectúe.

39. El análisis conjunto de ambos párrafos permite afirmar que el legislador previó que la causa generadora de recargos es el pago tardío de las obligaciones fiscales, sea por una fracción de mes o por cada mes completo que la hacienda pública deje de recibir las cantidades que legalmente le corresponden, como indemnización por la conducta omisa de enterar oportunamente.

40. La tasa aplicable a cada fracción de mes o a cada mes de retraso en el pago de obligaciones fiscales se encuentra prevista en el artículo 8, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación vigente en dos mil veintiuno, en correlación con el punto 2.1.23 de la Resolución Miscelánea Fiscal de ese mismo año. Dichas disposiciones a la letra establecen:

### **Ley de Ingresos de la Federación**

**"Artículo 8o.** En los casos de prórroga para el pago de créditos fiscales se causarán recargos:

"I. Al 0.98 por ciento mensual sobre los saldos insolutos. ..."



## Resolución Miscelánea Fiscal

### Tasa mensual de recargos

**"2.1.23.** Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 21 del CFF y con base en la tasa de recargos mensual establecida en el artículo 8, fracción I de la LIF, **la tasa mensual de recargos por mora aplicable en el ejercicio fiscal de 2021 es de 1.47 %.**" (Énfasis añadido)

41. La tasa de 1.47 % fue la individualizada en la esfera jurídica de la quejosa, al haber presentado su declaración complementaria del mes de julio de dos mil veintiuno, hasta el treinta y uno de agosto de ese año.

42. **Argumentos en materia de proporcionalidad tributaria.** La quejosa afirma que el precepto reclamado vulnera el citado principio porque, sin considerar el lapso de la mora en que incurrir los contribuyentes, establece la misma tasa de recargos para el pago extemporáneo de las contribuciones por un mes completo y por una fracción de mes, lo cual no guarda relación con el perjuicio causado al fisco, pues si la razón de los recargos es indemnizar a las finanzas públicas por el menoscabo que le representa el pago tardío, debería tomarse en cuenta que no provoca el mismo daño quien paga con menor dilación que quienes se demoran un mes completo.

43. Los planteamientos son **infundados** y para demostrarlo se estima necesario acudir a lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en torno a la obligación prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, en relación con el principio de proporcionalidad tributaria y el alcance que se ha delimitado respecto de dicho principio constitucional cuando se predica respecto de los recargos fiscales.

44. En la tesis P. XXXVII/2004, de rubro: "RECARGOS FISCALES. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD APLICABLE EN ESA MATERIA, SE TRADUCE EN QUE SU CUANTÍA RESULTE RAZONABLE FRENTE AL DAÑO OCASIONADO AL ERARIO.",<sup>6</sup> el Pleno de este Alto Tribunal señaló que el principio de propor-

<sup>6</sup> Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, agosto de 2004, página 13, registro digital: 180809.



cionalidad no tiene el mismo alcance constitucional cuando se examinan los recargos por mora.

45. En concreto, se apuntó que el principio de justicia fiscal que se analiza, aplicable a los recargos por mora, debe ser calificado a través de un juicio de adecuación que permita determinar si la fórmula prevista en la ley arroja resultados que se limiten a colocar al erario en una situación similar a la que se encontraría de no haberse producido el hecho lesivo derivado del incumplimiento oportuno de la obligación fiscal, pero no mediante la aplicación del principio genérico de proporcionalidad tributaria que atiende, básicamente, a la capacidad contributiva.

46. En congruencia con lo anterior, esta Primera Sala ha señalado que el principio de proporcionalidad en cuanto a los recargos se constituye en forma distinta que respecto de las contribuciones en general, pues la determinación de la cuantía o porcentaje de recargos debe estar en relación directa con la cantidad que el contribuyente obtuvo por el tiempo en que no cumplió su obligación con el erario. En otras palabras, el monto de los recargos debe atender a las cantidades que no estuvieron a disposición del fisco oportunamente, toda vez que los recargos tienen como finalidad indemnizar a la hacienda pública por las cantidades no percibidas a tiempo.<sup>7</sup>

47. Asimismo, esta Primera Sala ha sustentado que el análisis de proporcionalidad en la tributación debe considerar que la determinación de las tasas y tarifas forman parte del amplio margen de libertad configurativa con la que cuenta el legislador tributario y, por ende, este Alto Tribunal no está facultado para emitir un pronunciamiento sobre la suficiencia o corrección de dichos elementos normativos.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Tesis 1a. CLXXXII/2012 (10a.), de rubro: "RECARGOS FISCALES. EL ARTÍCULO 22, PÁRRAFO DÉCIMO QUINTO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE OCTUBRE DE 2007 QUE LOS PREVEÉ, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1, página 520, registro digital: 2001736.

<sup>8</sup> Tesis 1a./J. 77/2011, de rubro: "PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN AMPLIO DE CONFIGURACIÓN, AL DEFINIR LAS TASAS Y TARIFAS.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 118, registro digital: 161233.





48. Por tanto, el juicio sobre la proporcionalidad de los recargos debe limitarse a verificar la razonabilidad de su determinación legislativa; es decir, a constatar si la tasa está constituida bajo un sistema objetivo y debidamente justificado, toda vez que los recargos fiscales por mora ostentan una naturaleza indemnizatoria a favor del fisco derivada del incumplimiento a la obligación del pago oportuno de las contribuciones.

49. Así, al resolver el amparo en revisión 642/2010,<sup>9</sup> esta Sala determinó que en materia fiscal el establecimiento de modalidades, condiciones o límites establecidos en la ley no debe someterse a parámetros estrictos de exigibilidad constitucional, sino que su incorporación al sistema tributario se encuentra sujeto al amplio margen de libertad configurativa del legislador democrático.

50. De igual forma, esta Primera Sala ha fijado un límite al alcance del análisis constitucional de las normas en que uno de los Poderes del Estado determina la política económica del país, para circunscribir el estudio a la verificación de que el ejercicio de esa facultad contrasta de modo manifiesto con el criterio de razonabilidad; argumento que desde luego resulta aplicable a la tasa de recargos por pagos tardíos de las obligaciones fiscales.

51. Estas últimas consideraciones en cuanto al escrutinio flexible de los principios constitucionales en materia fiscal, válidamente se pueden extrapolar tratándose de la proporcionalidad de la tasa determinada por el legislador a fin de indemnizar a la hacienda pública por el pago extemporáneo de contribuciones.

52. Con base en las consideraciones expuestas, es posible analizar el planteamiento central de la recurrente, relativo a que los párrafos primero y quinto del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil veintiuno vulneran el principio de proporcionalidad, ya que no prevén una tasa progresiva en la cual se contemple que causan menos perjuicio a la hacienda pública los contribuyentes tardíos o remisos que pagan sus obligaciones en los primeros días del mes de mora, que aquellos que lo hacen hasta final del mes.

<sup>9</sup> Resuelto el veinte de octubre de dos mil diez, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz (ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.



53. Como se adelantó, ese **argumento es infundado** en virtud de que la previsión de una tasa homologada aplicable por concepto de recargos para quienes pagan después de una fracción de mes o de un mes completo, no distorsiona la relación objetiva y razonable que, por virtud del principio de proporcionalidad tributaria, debe existir entre la tasa de recargos y las contribuciones omitidas que no fueron pagadas oportunamente al fisco.

54. En efecto, la mecánica de cálculo de los recargos que cuestiona la quejosa busca indemnizar a la hacienda pública por el perjuicio que le significa dejar de recibir las cantidades no enteradas en tiempo. Asimismo, la previsión de una tasa homologada tiende a desincentivar a los contribuyentes morosos para que no continúen o no reiteren conductas que dañan los intereses de toda la sociedad, por lo que no puede calificarse como una expresión distorsionada ni arbitraria de la discrecionalidad legislativa en materia fiscal.

55. Además, cuando se realiza un pago extemporáneo de contribuciones estas se actualizan por **un mes completo y no por una fracción de mes**, toda vez que para ello se utiliza el INPC (Índice Nacional de Precios al Consumidor) que es calculado por el Banco de México y se publica en el Diario Oficial de la Federación dentro de los primeros diez días del **mes** siguiente al que corresponda.<sup>10</sup> Al respecto, el artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación dispone lo siguiente:

**"Artículo 17-A.** El monto de las contribuciones, aprovechamientos, así como de las devoluciones a cargo del fisco federal, se actualizará por el transcurso del tiempo y con motivo de los cambios de precios en el país, para lo cual se aplicará el factor de actualización a las cantidades que se deban actualizar. Dicho factor se obtendrá dividiendo el Índice Nacional de Precios al Consumidor del mes anterior al más reciente del periodo entre el citado índice correspondiente al mes anterior al más antiguo de dicho periodo. **Las contribuciones**, los aprovechamientos, así como las devoluciones a cargo del fisco federal, **no se actualizarán por fracciones de mes.**" (Énfasis agregado)

<sup>10</sup> Cabe recordar que el INCP (Índice Nacional de Precios al Consumidor) es un indicador económico que mide las variaciones en los *precios* de **manera mensual**, con la entrada en vigor de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica.



56. En este sentido, el hecho de que se haya previsto la aplicación de recargos con una tasa igual por fracción de mes o mes completo no torna irrazonable al precepto reclamado, ya que el legislador actuó de conformidad con la finalidad buscada con los recargos, que es la de generar una consecuencia normativa para indemnizar al Estado por las cantidades no recibidas oportunamente.<sup>11</sup>

57. Asimismo, la tasa homologada que cuestiona la quejosa se aplica en relación directa con el monto de las contribuciones omitidas,<sup>12</sup> que es la principal

<sup>11</sup> Máxime que, si la función de la actualización consiste en preservar el valor real en el tiempo de una cantidad de numerario, esta debe ser aplicada al adeudo al momento de su pago, por lo que resulta razonable que mientras el fisco no haya sido indemnizado por la falta de pago oportuno de la contribución, no resienta la pérdida del poder adquisitivo de la indemnización causada por la inflación durante el periodo de mora, tal como lo sostuvo el Tribunal Pleno en la tesis P. XXXVIII/2004, de rubro y texto siguientes: "RECARGOS FISCALES. EL ARTÍCULO 21 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE ESTABLECE SU CÁLCULO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD APLICABLE EN ESA MATERIA. El citado precepto, al establecer que los recargos se calcularán aplicando la suma de las distintas tasas mensuales de recargos al monto del adeudo actualizado al final del periodo de la mora, no viola el principio de proporcionalidad aplicable a dichos recargos, ya que si la función de la actualización consiste en preservar el valor real en el tiempo de una cantidad de numerario, ésta debe ser aplicada al adeudo al momento de su pago, por lo que resulta equitativo que mientras el fisco no haya sido indemnizado por la falta de pago oportuno de la contribución, no resienta la pérdida del poder adquisitivo de la indemnización causada por la inflación durante el periodo de mora. Por ese motivo, un procedimiento que previera aplicar las tasas mensuales de recargos contra las actualizaciones del adeudo correspondientes a cada uno de dichos meses, ocasionaría que el fisco recibiera la suma de recargos mensuales progresivamente depreciados, en la medida en que su fecha de cálculo se aleja de la fecha de pago efectivo de la contribución, aunado a que aquéllos no compensarían en términos reales los perjuicios ocasionados al erario por el impago del tributo.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XX, agosto de 2004, página 12 y registro digital: 180810.

<sup>12</sup> "Artículo 21. Cuando no se cubran las contribuciones o los aprovechamientos en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, su monto se actualizará desde el mes en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe, además deberán pagarse recargos por concepto de indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno. **Dichos recargos se calcularán aplicando al monto de las contribuciones o de los aprovechamientos actualizados por el periodo a que se refiere este párrafo**, la tasa que resulte de sumar las aplicables en cada año para cada uno de los meses transcurridos en el periodo de actualización de la contribución o aprovechamiento de que se trate. La tasa de recargos para cada uno de los meses de mora será la que resulte de incrementar en 50 % a la que mediante Ley fije anualmente el Congreso de la Unión, para tal efecto, la tasa se considerará hasta la centésima y, en su caso, se ajustará a la centésima inmediata superior cuando el dígito de la milésima sea igual o mayor a 5 y cuando la milésima sea menor a 5 se mantendrá la tasa a la centésima que haya resultado ...". **Énfasis agregado.**



exigencia constitucional que impone el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a los recargos.

58. Más aún, no existe imperativo constitucional que obligue al legislador a prever una tasa progresiva para los recargos en los términos que más convengan a los contribuyentes morosos, como de alguna manera pretende la quejosa. Por el contrario, en ese ámbito, el principio de proporcionalidad tributaria únicamente vincula a que el Poder Legislativo diseñe las tasas respectivas atendiendo al monto de las contribuciones omitidas y teniendo como referente elementos razonables, como en el caso es una tasa homologada aplicable a los contribuyentes que no cumplen diligentemente con sus obligaciones fiscales ya sea por mes o por fracción de mes.

59. De este modo, la tasa de recargos y el método para su pago tanto por fracción de mes como por mes completo resultan compatibles con el principio de proporcionalidad tributaria, no sólo por ajustarse a los parámetros que dicho principio tiene en relación con la figura de los recargos, sino también porque supera un escrutinio constitucional ordinario que es el conducente cuando se examinan materias como la fiscal, en las que el legislador tiene un amplio margen de libertad configurativa. De ahí lo infundado del argumento que se examina.

**60. Argumentos relacionados con equidad tributaria.** Por otra parte, la quejosa apunta que el precepto reclamado vulnera el principio de equidad tributaria al imponer la misma tasa de recargos por el retraso de pago, ya sea por una fracción de mes o por cada mes completo. Esto es, se determina idéntico porcentaje de recargos a los contribuyentes que pagan con uno o dos días de retraso y a quienes lo hacen un mes después, lo cual los coloca en situaciones jurídicas distintas y, por tanto, deberían recibir un trato desigual.

61. Como se observa, la quejosa cuestiona que el precepto reclamado no prevea una tasa progresiva en la cual se fije un porcentaje por cada día de retraso en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, hasta llegar a los treinta días del mes completo, de manera que pague menos recargos quien se retrasó unos cuantos días en enterar las cantidades que legalmente le corresponden, y pague un porcentaje más elevado el contribuyente cuya mora alcance el mes completo.



62. Al respecto, esta Suprema Corte ha sustentado que el principio de equidad tributaria consiste en que los contribuyentes que se encuentran en una misma hipótesis de causación deben guardar idéntica situación frente a la norma jurídica que lo regula. En otras palabras, dicho principio es la manifestación del derecho de igualdad en materia fiscal, por lo que su contenido radica en la igualdad ante la ley tributaria de los sujetos pasivos de un mismo gravamen.<sup>13</sup>

63. Sin embargo, no toda desigualdad de trato por la ley supone una transgresión al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, sino que dicha vulneración se configura únicamente si aquella desigualdad produce distinción entre situaciones tributarias que pueden considerarse iguales sin que exista para ello una justificación objetiva y razonable.

64. De ahí que, para que la diferenciación tributaria resulte acorde con el principio de equidad, las consecuencias jurídicas que resultan de la ley deben ser adecuadas para conseguir el trato equitativo, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de equilibrio en sede constitucional.<sup>14</sup>

65. Incluso el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que las clasificaciones o distinciones creadas por el legislador en materia tributaria pueden atender a finalidades económicas o sociales, razones de política fiscal o extrafiscales.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Amparo en revisión 1629/2004, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticuatro de agosto de dos mil cinco, por unanimidad de cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández (quien formuló voto concurrente), Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz (ponente) y presidenta Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

<sup>14</sup> Al respecto, resulta ilustrativa la jurisprudencia P./J. 41/97, de rubro: "EQUIDAD TRIBUTARIA. SUS ELEMENTOS.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 43, registro digital: 198403.

<sup>15</sup> Jurisprudencia P./J. 24/2000, de rubro: "IMPUESTOS. PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA PREVISTO POR EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, CONSTITUCIONAL.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, marzo de 2000, página 35, registro digital: 192290.



De igual forma, ha sido criterio del Tribunal Pleno que los contribuyentes no pueden exigir al legislador el establecimiento de los mejores mecanismos posibles para sancionar conductas omisas que perjudican a las entidades públicas.<sup>16</sup>

66. En virtud de lo anterior, es posible afirmar que el principio de equidad tributaria no implica necesariamente que todos los sujetos se encuentren en todo momento en condiciones absolutas de igualdad; por el contrario, se refiere al derecho de todos los contribuyentes de recibir el mismo trato que quienes se ubican en similar situación de hecho, pues tiene como finalidad evitar que los contribuyentes soporten un perjuicio o una falta de beneficio desigual e injustificado.

67. En el caso, la quejosa propone como premisa esencial que el legislador, al fijar una tarifa idéntica para pago de recargos, independientemente de que el retraso en el cumplimiento de las obligaciones tributarias sea de una fracción de mes o de un mes entero, vulnera el principio de equidad porque otorga trato igual a contribuyentes que se encuentran en condiciones disímiles; unos por haber pagado con solamente uno o dos días de retraso, y otros, veinticinco o treinta días después de la fecha en que correspondía cumplir sus obligaciones en esta materia.

68. Dicha premisa es **infundada** y ello radica en que las personas que no cumplen sus obligaciones tributarias en los tiempos previstos por la legislación aplicable, ya sea por fracción de mes o por un mes completo, pertenecen a un mismo grupo de contribuyentes que válidamente pueden ser tratados como iguales, toda vez que han omitido enterar al fisco federal las cantidades con las cuales están obligados a contribuir al gasto público, lo cual representa un perjuicio para la hacienda pública y la sociedad en general.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Tesis P. VIII/2011, de rubro: "IGUALDAD. EN SU ESCRUTINIO ORDINARIO, EL LEGISLADOR NO TIENE LA OBLIGACIÓN DE USAR LOS MEJORES MEDIOS IMAGINABLES.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 33, registro digital: 161302.

<sup>17</sup> Al respecto, véase la jurisprudencia 1a./J. 65/2009, de rubro: "OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 284 y registro digital: 166907.



69. De este modo, el menoscabo en contra de la hacienda pública que impide la plena realización de sus fines de interés y beneficio general debe ser reparado, por lo que el legislador estableció en forma razonable y objetiva un sistema para tal efecto. En particular, mediante la aplicación de una tasa homologada por concepto de recargos que tiende a indemnizar al Estado por el pago inoportuno de las contribuciones.

70. Luego, si el retardo de los contribuyentes en el entero de sus contribuciones representa un detrimento para el Estado por su conducta omisa, es constitucionalmente admisible el sistema legal que les otorga un mismo tratamiento a los contribuyentes morosos al actualizarse una misma situación jurídica, a saber, la falta de pago oportuno de las contribuciones a las que constitucional y legalmente están obligados, ya sea que el retraso conducente se mantenga por fracciones de mes o por meses completos.

71. Por lo demás, los escenarios hipotéticos que plantea la quejosa respecto de contribuyentes morosos que se retrasan sólo unos días frente a otros que lo hacen por un mes completo no son aptos para demostrar la inconstitucionalidad de una norma de carácter general, como lo es el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación. Máxime que esta Suprema Corte ha señalado que la inconstitucionalidad de las leyes debe sustentarse a partir de sus características intrínsecas de generalidad, impersonalidad y abstracción, y no hacerlas depender de situaciones o circunstancias individuales o hipotéticas.<sup>18</sup>

72. En suma, el precepto reclamado no vulnera el principio de equidad tributaria, pues a diferencia de lo afirmado por la quejosa, el legislador trata en forma igual a quienes se encuentran en una situación jurídica equiparable. De ahí lo infundado del argumento en estudio.

<sup>18</sup> Al respecto, véase la jurisprudencia 2a./J. 88/2003, que esta Primera Sala comparte, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, octubre de 2003, página 43 y registro digital: 183118.



73. **Revisión adhesiva.** Al no haber prosperado la revisión principal, debe quedar sin materia la revisión adhesiva, pues desapareció la condición a la que estaba sujeta el interés de la autoridad adherente.<sup>19</sup>

## VI. DECISIÓN

74. Dadas las conclusiones alcanzadas y ante la insubsistencia de temas de legalidad por los cuales se tenga que reservar jurisdicción, procede confirmar la sentencia recurrida, negar el amparo respecto del artículo reclamado y declarar sin materia la revisión adhesiva.

75. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a **Operadora FS CP, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable**, en contra del artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación vigente en dos mil veintiuno.

TERCERO.—Se declara **sin materia** la revisión adhesiva.

**Notifíquese** conforme a derecho corresponda, vuelvan los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

<sup>19</sup> Véase la jurisprudencia 1a./J. 71/2006, de rubro: "REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, página 226 y registro digital: 174011.





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), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministro 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.

**En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** La tesis de rubro: "RECARGOS FISCALES POR MORA. SI SE RECLAMA SU INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD TRIBUTARIAS, EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO SERÁ INFUNDADO SI AL FORMULARSE PONDERA TALES PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES COMO SI SE TRATARA DE CONTRIBUCIONES." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave 2a. CXCIV/2002 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVII, enero de 2003, página 732, con número de registro digital: 185080.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**RECARGOS POR PAGO EXTEMPORÁNEO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL DISPONER UNA MISMA TASA DE RECARGOS PARA EL CASO DE QUE TRANSCURRA UN MES COMPLETO O UNA FRACCIÓN DEL MISMO, A PARTIR DEL DÍA EN QUE DEBIÓ HACERSE EL PAGO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Una persona moral pagó de forma extemporánea algunas de sus contribuciones federales, por lo cual se hizo acreedora a los recargos pre-



vistos en el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación. La contribuyente promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó los párrafos primero y quinto del precepto legal aludido, bajo la premisa de que vulneran el principio de equidad tributaria al disponer una misma tasa para quienes pagan de manera extemporánea por un mes completo o sólo por una fracción de éste. En primera instancia se negó el amparo y, en revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre el tema de constitucionalidad respectivo.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación, al disponer una misma tasa de recargos por la falta de pago oportuno de contribuciones para el caso de que transcurra un mes completo o una fracción del mismo, a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que éste se efectúe, no transgrede el principio de equidad tributaria.

**Justificación:** Las personas que no cumplen sus obligaciones tributarias en los tiempos previstos por la legislación aplicable, ya sea por fracción de mes o por un mes completo, pertenecen a un mismo grupo de contribuyentes que válidamente pueden ser tratados como iguales, toda vez que han omitido enterar al fisco federal las cantidades con las cuales están obligados a contribuir al gasto público, lo cual representa un perjuicio para el erario y para la sociedad en general. De este modo, el menoscabo contra la hacienda pública que impide la plena realización de sus fines, de interés y beneficio general, debe ser reparado, por lo que el legislador estableció en forma razonable y objetiva un sistema para tal efecto. En particular, mediante la aplicación de una tasa homologada por concepto de recargos que tiende a indemnizar al Estado por el pago inoportuno de las contribuciones. Luego, si el retardo de los contribuyentes en el entero de sus contribuciones representa un detrimento para el Estado por su conducta omisa, es constitucionalmente admisible el sistema legal que les otorga un mismo tratamiento a los contribuyentes morosos al actualizarse una misma situación jurídica, a saber, la falta de pago oportuno de las contribuciones a las que constitucional y legalmente están obligados, ya sea que el retraso conducente se mantenga por fracciones de mes o por meses completos.

1a./J. 7/2024 (11a.)



Amparo en revisión 593/2023. Operadora FS CP, S. de R.L. de C.V. 18 de octubre 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. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Tesis de jurisprudencia 7/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

**RECARGOS POR PAGO EXTEMPORÁNEO DE CONTRIBUCIONES. EL ARTÍCULO 21, PÁRRAFOS PRIMERO Y QUINTO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL DISPONER UNA MISMA TASA DE RECARGOS PARA EL CASO DE QUE TRANSCURRA UN MES COMPLETO O UNA FRACCIÓN DEL MISMO, A PARTIR DEL DÍA EN QUE DEBIÓ HACERSE EL PAGO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA.**

Hechos: Una persona moral pagó de forma extemporánea algunas de sus contribuciones federales, por lo cual se hizo acreedora a los recargos previstos en el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación. La contribuyente promovió juicio de amparo indirecto en el cual reclamó los párrafos primero y quinto del precepto legal aludido, bajo la premisa de que vulneran el principio de proporcionalidad tributaria al disponer una misma tasa para quienes pagan de manera extemporánea por un mes completo o sólo por una fracción de éste. En primera instancia se negó el amparo y, en revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito reservó jurisdicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer sobre el tema de constitucionalidad respectivo.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 21, párrafos primero y quinto, del Código Fiscal de la Federación, al disponer una misma tasa de recargos por la falta de pago oportuno de contribuciones para el caso de que transcurra un mes completo o una fracción del mismo, a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que éste se efectúe, no transgrede el principio de proporcionalidad tributaria.



Justificación: La tasa de recargos y el método para su pago, tanto por fracción de mes como por mes completo, prevista en el artículo 21 del Código Fiscal de la Federación, resultan compatibles con el principio de proporcionalidad tributaria, no sólo por ajustarse a los parámetros que dicho principio tiene en relación con la figura de los recargos, sino también porque supera un escrutinio constitucional ordinario que es el conducente cuando se examinan materias como la fiscal, en las cuales el legislador tiene un amplio margen de libertad configurativa. De igual forma, la tasa homologada se aplica en relación directa con el monto de las contribuciones omitidas, que es la principal exigencia constitucional que impone el principio de proporcionalidad tributaria aplicable a los recargos. Más aún, no existe imperativo constitucional que obligue al legislador a prever una tasa progresiva para los recargos en los términos que más convengan a los contribuyentes morosos. Además, cuando se realiza un pago extemporáneo de contribuciones, éstas se actualizan por mes completo y no por una fracción de mes, toda vez que para ello se utiliza el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) que es publicado mensualmente por el Banco de México, tal y como se sigue del artículo 17-A del Código Fiscal de la Federación. Así, el hecho de que se haya previsto la aplicación de recargos con una tasa igual por fracción de mes o mes completo supera un escrutinio ordinario de constitucionalidad, ya que el legislador actuó de conformidad con la finalidad buscada con los recargos, que es la de generar una consecuencia normativa para indemnizar al erario por las cantidades no recibidas oportunamente.

#### 1a./J. 8/2024 (11a.)

Amparo en revisión 593/2023. Operadora FS CP, S. de R.L. de C.V. 18 de octubre 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. Ponente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Tesis de jurisprudencia 8/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.



**REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA, NO REVISTE INTERÉS EXCEPCIONAL CUANDO LA SENTENCIA RECURRIDA SE SUSTENTA EN CRITERIOS EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SIN INTRODUCIR ELEMENTOS A LA INTERPRETACIÓN.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 3774/2022. CARNES SUPREMAS MUÑOZ, S.A. DE C.V. 9 DE NOVIEMBRE DE 2022. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LAS MINISTRAS NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ANA MARGARITA RÍOS FARJAT, Y DE LOS MINISTROS JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, QUIEN FORMULÓ VOTO PARTICULAR. PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso se interpuso de forma oportuna.	4
III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El recurso se interpuso por parte legitimada.	4
IV.	<b>ESTUDIO DE LA PROCEDENCIA DEL RECURSO</b>	No se tiene por colmado el requisito de procedencia del presente recurso de revisión, pues los términos que rigieron el estudio de constitucionalidad contenido en la sentencia impugnada, se trata de una cuestión sobre la que esta Primera Sala ha emitido jurisprudencia a la que se ciñó el Tribunal Colegiado, por lo que no representa un tema que revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.	5-47



<b>PUNTOS RESOLUTIVOS</b>	PRIMERO.—Se desecha el recurso de revisión a que este toca 3774/2022 se refiere.  SEGUNDO.—Queda firme la resolución recurrida.	48
---------------------------	---	----

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **nueve de noviembre de dos mil veintidós**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo directo en revisión **3774/2022**, promovido en contra de la sentencia dictada el dieciséis de junio de dos mil veintidós por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en el juicio de amparo directo civil \*\*\*\*\* , vinculado al diverso amparo directo civil \*\*\*\*\* .

El problema que la Primera Sala debe resolver consiste en determinar si se actualizan los requisitos que hacen procedente el recurso de revisión en amparo directo, previstos en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal y 81, fracción II, de la Ley de Amparo.

### ANTECEDENTES<sup>1</sup> Y TRÁMITE

**1. Juicio oral mercantil.** Mediante escrito presentado el nueve de mayo de dos mil dieciocho, Carnes Supremas Muñoz, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado \*\*\*\*\* , demandó a Ameritalia Autos, Sociedad Anónima de Capital Variable, en la vía oral mercantil, en ejercicio de la acción de indemnización por enriquecimiento sin causa.

**2. Sentencia del juicio oral mercantil.** El veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, la Juez Sexto de lo Mercantil del Estado, dictó la sentencia definitiva

<sup>1</sup> Los que se desprenden de la sentencia emitida en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, que obra en los autos del presente amparo directo en revisión 3774/2022.



correspondiente, en la que declaró procedente la excepción de prescripción negativa hecha valer por la demandada y, en consecuencia, absolvió a Ameritalia Autos, Sociedad Anónima de Capital Variable del pago de todas y cada una de sus prestaciones reclamadas.

**3. Demanda de amparo directo.** Por no existir recurso ordinario en contra de la referida sentencia, el diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno en la Oficialía de Partes del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, demandó el amparo y la protección de la Justicia Federal. Demanda que por cuestión de turno correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, quien radicó el juicio de amparo directo \*\*\*\*\*.

**4. Sentencia del Tribunal Colegiado.** En sesión de dieciséis de junio de dos mil veintidós, el Tribunal Colegiado del conocimiento, dictó sentencia en el amparo directo \*\*\*\*\* , resolviendo conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitada, para efecto de que la Juez mercantil dejara insubsistente la sentencia emitida el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, en el juicio oral mercantil \*\*\*\*\* y, en su lugar, dictara otra en la que con libertad de jurisdicción, habría de pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada por la parte actora. Lo anterior, al haber determinado que para verificar si se actualizó o no la prescripción de la acción que ejercitó la empresa-actora en el juicio oral mercantil, no se debió incluir en el cómputo el tiempo en que se tramitó el procedimiento derivado de los autos del expediente \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Tercero Civil del Estado; y, por tanto, no operó la prescripción.

**5. Recurso de revisión.** Por escrito presentado el trece de julio de dos mil veintidós, Juan José Delgado Gutiérrez, apoderado legal de la tercera interesada Ameritalia Autos, Sociedad Anónima de Capital Variable, interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia de dieciséis de junio de dos mil veintidós, dictada por los Magistrados del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en los autos del juicio de amparo directo \*\*\*\*\* .

**6. Trámite ante esta Suprema Corte.** En proveído de tres de agosto de dos mil veintidós, el presidente de este Alto Tribunal admitió el recurso de revisión y ordenó su registro con el número **3774/2022**. Asimismo, ordenó turnarlo al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y enviar el expediente a la Primera Sala para



efectos de su avocamiento. En el mismo acuerdo, determinó declarar improcedente la denuncia de contradicción de tesis (sic) formulada por la parte tercera interesada, en virtud de que no ha causado ejecutoria la resolución a través de la cual sustenta la citada denuncia.

7. En acuerdo de seis de septiembre de dos mil veintidós, la presidenta de esta Primera Sala determinó avocarse al conocimiento del presente recurso.

## I. COMPETENCIA

8. 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 5/2013 del Pleno de este Máximo Tribunal. Lo anterior, ya que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia de amparo directo en materia civil, dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, la cual corresponde a la especialidad de esta Sala y no se hace necesaria la atención del Tribunal Pleno.

## II. OPORTUNIDAD

9. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia impugnada, emitida por el Tribunal Colegiado, le fue notificada a la parte tercera interesada, recurrente en el presente asunto, mediante lista de veintiocho de junio de dos mil veintidós, por lo que dicha notificación surtió efectos el veintinueve de junio siguiente. Por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86<sup>2</sup> de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del treinta de junio al trece de julio de dos mil veintidós, descontándose los días

<sup>2</sup> **Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

"La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."





dos, tres, nueve y diez de julio por ser inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.<sup>3</sup>

10. Por lo tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó el trece de julio de dos mil veintidós ante la Oficialía de Partes Común de los Tribunales Colegiados del Trigésimo Circuito se concluye que el recurso se interpuso de forma **oportuna**.

### III. LEGITIMACIÓN

11. **\*\*\*\*\***, apoderado de la persona moral quejosa Ameritalia Autos, Sociedad Anónima de Capital Variable, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión en tanto que, cuenta con poder general para pleitos y cobranzas legalmente concedido mediante instrumento notarial, lo que lo legitima para representar a la parte tercera interesada en la interposición de todos los recursos legales que a su derecho convengan, carácter que se le reconoció en el juicio de amparo directo.<sup>4</sup>

### IV. ESTUDIO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO

12. Esta Suprema Corte considera que el asunto no reúne los requisitos necesarios de procedencia y, por lo tanto, no amerita un estudio de fondo. Esta conclusión se sustenta en las siguientes razones:

#### A. Cuestiones necesarias para resolver el asunto

13. Por ser una cuestión de estudio preferente, esta Primera Sala se avoca a determinar la procedencia del presente recurso de revisión. Para ello, resulta

<sup>3</sup> **Artículo 19.** Son días hábiles para la promoción, substanciación y resolución de los juicios de amparo todos los del año, con excepción de los sábados y domingos, uno de enero, cinco de febrero, veintiuno de marzo, uno y cinco de mayo, catorce y dieciséis de septiembre, doce de octubre, veinte de noviembre y veinticinco de diciembre, así como aquellos en que se suspendan las labores en el órgano jurisdiccional ante el cual se tramite el juicio de amparo, o cuando no pueda funcionar por causa de fuerza mayor."

<sup>4</sup> Mediante acuerdo de siete de julio de dos mil veintidós dictado en los autos del amparo directo 564/2021 del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, consultable en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes SISE.



necesario tener en cuenta los argumentos de la demanda de amparo, las consideraciones de la sentencia recurrida y los agravios hechos valer en esta revisión.

**14. Conceptos de violación.** En la demanda de amparo el quejoso Carnes Supremas Muñoz, Sociedad Anónima de Capital Variable, por conducto de su apoderado expusó, en lo que aquí interesa, los conceptos de violación siguientes:

#### **Concepto de violación único**

"...

"LO INFUNDADO E IMPROCEDENTE DE LO SUSTENTADO POR LA RESPONSABLE, deriva del hecho de que si hubiera estudiado correctamente los hechos de la demanda se hubiera percatado que la causa de pedir planteada en contra de la demandada fue que uno de sus factores, vendió a mi representada un vehículo que luego la demandada negó haber realizado, pero recibiendo el importe que por vehículo se había pactado. Es decir, no es un pago en lo indebido como sostiene la Responsable en una sentencia que ni funda ni motiva su decir pese que dedicó trece fojas o reproducir la demanda y su contestación. En efecto, el capítulo de enriquecimiento ilegítimo está regulado por el capítulo tercero del libro cuarto de las obligaciones civiles del Código Civil Federal aplicable al presente caso supletoriamente de conformidad con lo dispuesto por el artículo 1054 del Código de Comercio. En ese tenor, la acción intentada es la de enriquecimiento ilegítimo.

"En ese tenor el artículo 1882 del mismo ordenamiento supletorio al de comercio establece que el que se enriquece o costa de otro debe indemnizarlo en lo medida en que se ha enriquecido. Que si es cierto que no celebró contrato de compraventa con mi representado como ha sostenido tiene la obligación de restituir el valor depositado y que si en su caso este se lo pagó a su factor por causas totalmente inusitadas es que él fue quien realizó el pago en lo indebido y no mi representada. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1884, 'El que acepte un pago indebido, si hubiere procedido de mala fe, deberá abonar el interés legal cuando se trate de capitales, o los frutos percibidos y los dejados de percibir, de los casos que los produjeren. Además, responderá de los menoscabos que la cosa haya sufrido por cualquier causa, y de los perjuicios que



se irrogaren al que la entregó, hasta que lo recobre. No responderá del caso fortuito cuando éste hubiere podido afectar del mismo modo o las cosas hallándose en poder del que las entregó.' Ahora bien, contrario a lo sostenido por la responsable el término para el ejercicio de la acción está determinado por el artículo 1893 y ello aplica en el caso de repetir lo pagado indebidamente en un año y cinco para la devolución del importe de este, por lo que no existe como sostiene la Juez un doble término, sino que existen dos tipos de cuestiones distintas que son el repetir el pago y otro que es el reclamo del pago en lo indebido que prescribe en cinco años.

"Aclarado entonces que el término para el ejercicio de la acción, toca ahora discutir si ese término de cinco años ya se venció. Como ya se estableció la responsable considera que ambos términos (ilógico) se deben considerar vencidos porque el reclamo hecho en el expediente número 918/2013 del índice del Juzgado Tercero de lo Civil resultó improcedente la vía y se dejaron o salvo los derechos de la actora. Ello es del todo infundado e improcedente en virtud de que si bien es cierto que la prescripción negativa se verifica por el sólo transcurso del tiempo fijado por la ley. Sin embargo, la responsable pasa por alto que la legislación civil federal a diferencia de la de San Luis Potosí que es la que invoca como fundamento en su sentencia establece en el artículo 1168 que se interrumpe la prescripción por entre otras causas conforme la fracción II, por demanda u otro cualquiera género de interpelación judicial notificada al poseedor o al deudor en su caso; además de conformidad con la fracción III del mismo precepto legal, porque la demandada reconoce en su contestación al llamado o juicio y tercero interesado también en el presente juicio de amparo, de lo que deviene en que por escrito, o tácitamente por hechos indudables, reconoce el derecho de mi representada o realizar su reclamación.

"De todo lo anterior deriva lo infundado e improcedente del argumento de la Juez al pretender aplicar una tesis de jurisprudencia que no aplica para el Circuito en el que nos encontramos y de que interpretó la legislación que no es tampoco fundante de la sentencia que se dictó. En esos términos al existir una demanda y de que dentro de la misma contestación a la misma la demandada tercera interesada reconoce que recibió el importe que se reclama pero que ella indebidamente lo traspasó a la cuenta del otro tercero interesado es que reconoce que le asiste el derecho a mi representada para reclamar la pretensión que



se contiene en la demanda con la que se da origen al juicio del que deviene el acto reclamado. ..."

**15. Sentencia de amparo.** El Tribunal Colegiado concedió el amparo solicitado, esencialmente, bajo los argumentos siguientes:

"...

"**No obstante** estas consideraciones, se estima que le asiste la razón a la actora-quejosa al afirmar que en el caso no se actualizó la prescripción de la acción que ejercitó, debido a que no transcurrió el plazo de cinco años previsto en el artículo 1893 del Código Civil Federal, pues interpeló a la empresa demandada por el pago que se realizó sin causa, a través del juicio único civil \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Tercero de lo Civil del Estado, en el cual si bien se decidió que la vía intentada fue improcedente y se dejaron a salvo sus derechos, esto no era razón para considerar que no se interrumpió el plazo prescriptivo.

"En primer lugar, debe precisarse que si bien la quejosa citó como fundamento de su argumento el artículo 1168, fracción II del Código Civil Federal de aplicación supletoria al Código de Comercio, el cual dispone que 'la prescripción se interrumpe por demanda u otro cualquiera género de interpelación judicial notificada al poseedor o al deudor en su caso; se considerará la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial, si el actor desiste de ella, o fuese desestimada su demanda.'

"Lo cual es **incorrecto**, debido a que al tratarse de un asunto derivado de un juicio oral mercantil, la norma aplicable y las reglas para definir cuándo se interrumpen los plazos de prescripción de las acciones es lo establecido en el Título Segundo del Código de Comercio que habla sobre las **prescripciones**; por lo que no hay necesidad de acudir a la norma civil federal de manera supletoria, ya que la ley de la materia **sí** prevé las cuestiones sobre las que se deben resolver.

"**No obstante**, se estima que este error en la cita da tal precepto es intrascendente, debido a que el artículo 1041 del código mercantil es de redacción similar, por lo que no existe obstáculo en analizar los disensos hechos valer por



la quejosa bajo lo establecido en el Código de Comercio; sin que esto implique suplir la deficiencia de la queja a la peticionaria de amparo, pues se estima que se trató de un error en la cita de la porción normativa aplicable, que no cambia los argumentos y el sentido de lo que se duele la actora-quejosa.<sup>5</sup>

"Ahora, establecida la precisión anterior, a fin de sustentar la decisión emitida, debe traerse a colación lo establecido en el artículo 1041 del Código de Comercio, el cual señala lo siguiente:

"Artículo 1041. La prescripción se interrumpirá por la demanda u otro cualquier género de interpelación judicial hecha al deudor, por el reconocimiento de las obligaciones, o por la renovación del documento en que se funde el derecho del acreedor.

"Se considerará la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial, si el actor desistiese de ella o fuese desestimada su demanda."

<sup>5</sup> Sirve de apoyo para sustentar esta cuestión, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 15, Primera Parte, visible a página 43, con número de registro: 233819, de rubro y texto: "SUPLENCIA DE DEMANDA DEFICIENTE Y SUPLENCIA DE ERROR. El amparo contra leyes impone una norma de conducta al órgano del Poder Judicial consistente en que, en los fallos que se dicten, sólo deben analizarse los conceptos de violación expuestos en la demanda, sin formularse consideraciones sobre actos que no se reclamen expresamente o que no se relacionen con los conceptos de violación. Es decir, por virtud del principio de estricto derecho, el juzgador no tiene libertad para apreciar todos los posibles aspectos inconstitucionales del acto reclamado o del que debió ser acto reclamado, sino que está constreñido a examinar únicamente aquellos que se traten en la demanda de garantías. Ello equivale a que el juzgador no pueda colmar las deficiencias de la demanda, o las omisiones en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados. Ahora bien, la suplencia de la demanda deficiente es distinta a la suplencia del error, que sí procede aun en los amparos de estricto derecho, y que es a lo que se refiere el artículo 79 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. Esta suplencia del error puede darse cuando existe una equivocada cita o invocación de la garantía violada, tanto en su denominación, como en el precepto constitucional que la contenga, y sólo significa que el juzgador puede corregir el error respecto de dicha equivocada cita o invocación, pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda. Sin embargo, el imperativo del artículo 79 no opera, no se extiende, a casos en que existe error en lo que debió ser el acto reclamado, pues entonces no hay error en la cita o invocación de la garantía violada, sino se cambiaría propiamente la litis del juicio constitucional para ampliarla a un nuevo acto que no fue reclamado. Consecuentemente, no tiene aplicación a este caso el artículo 79 de la Ley de Amparo."



"De la anterior disposición normativa se puede concluir que el plazo de prescripción de la acción se interrumpe, en lo que interesa, por la presentación de la demanda o cualquier género de interpelación judicial realizada al deudor; empero, se estima la prescripción como no interrumpida por interpelación judicial, si el actor se desiste de ella o si su demanda es desestimada.

"Ahora, en relación con los efectos que tiene sobre la prescripción de la acción la desestimación de la demanda cuando se considera que **la vía que se intentó es improcedente**, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo directo en revisión 4407/2018,<sup>6</sup> decidió lo siguiente:

<sup>6</sup> Estas consideraciones dieron origen a la tesis 1a. LXXVII/2019 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, visible a página 125, con número de registro: 2020614, de rubro y texto: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES. El derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder de manera pronta y expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa, y en su caso, se ejecute tal decisión, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes. Ahora, si bien la ley aplicable no deberá imponer límites al derecho a una tutela judicial efectiva, sí preverá requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo del proceso; uno de estos requisitos es la procedencia de la vía, cuyo estudio es de orden público y debe atenderse previamente a la decisión de fondo, ya que el análisis de las acciones sólo puede realizarse si la vía escogida es procedente, pues de no serlo, las autoridades jurisdiccionales estarían impedidas para resolver sobre ellas. Sin embargo, **cuando se ejerza una acción, se siga su procedimiento y dentro del mismo, se llegue a determinar la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos del actor para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, debe garantizarse la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando a la fecha de la determinación haya precluido, ya que su trámite en la vía incorrecta por sí mismo, no constituye una actitud de desinterés o negligencia.** Dado lo anterior, la autoridad que advierta la improcedencia de la vía, al dejar a salvo los derechos de la promovente, debe aclarar que, en caso de que las quejas decidieran promover su acción en la vía y términos correspondientes, no debe considerarse que ha operado la prescripción, pues su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta; pues de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines. En el entendido que en los casos donde la pérdida de la acción derive de la negligencia o de la falta de diligencia de las partes, no es dable aducir una afectación al derecho a una tutela judicial efectiva, porque ello es atribuible exclusivamente al actuar de los interesados."



"Que el derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder de manera pronta y expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa, y en su caso, se ejecute tal decisión, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes.

"Que si bien la ley aplicable no deberá imponer límites al derecho a una tutela judicial efectiva, sí preverá requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo del proceso; uno de estos requisitos es la procedencia de la vía, cuyo estudio es de orden público y debe atenderse previamente a la decisión de fondo, ya que el análisis de las acciones sólo puede realizarse si la vía escogida es procedente, pues de no serlo, las autoridades jurisdiccionales estarían impedidas para resolver sobre ellas.

"Que sin embargo, cuando se ejerza una acción, se siga su procedimiento y dentro del mismo, se llegue a determinar la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos del actor para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, debe garantizarse la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando a la fecha de la determinación haya precluido, ya que su trámite en la vía incorrecta por sí mismo, no constituye una actitud de desinterés o negligencia.

"Que dado lo anterior, la autoridad que advierta la improcedencia de la vía, al dejar a salvo los derechos de la promovente, debe aclarar que, en caso de que las quejas decidieran promover su acción en la vía y términos correspondientes, **no debe considerarse que ha operado la prescripción, pues su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta;** de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines.

"Que esto, en el entendido que en los casos donde la pérdida de la acción derive de la negligencia o de la falta de diligencia de las partes, no es dable



aducir una afectación al derecho a una tutela judicial efectiva, porque ello es atribuible exclusivamente al actuar de los interesados.

"Consideraciones que fueron reiteradas por nuestro Alto Tribunal al resolver el diverso amparo directo 25/2020,<sup>7</sup> en el que, en lo que interesa, decidió que en el cómputo del plazo de prescripción que se realice sobre el ejercicio de una segunda acción **no debe computarse el tiempo que duró la tramitación y resolución de un primer juicio que concluyó con una declaratoria de improcedencia de la vía y la respectiva salvaguarda de los derechos de la parte**

<sup>7</sup> Dicha decisión dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 48/2021 (11a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo II, de noviembre de 2021, visible a página 1341, con número de registro: 2023876, de rubro y texto: "PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).

"Hechos: Una persona moral demandó en la vía ordinaria mercantil el pago de honorarios por la prestación de servicios médicos, en la que obtuvo una sentencia favorable, la cual fue revocada en apelación, pues de oficio se advirtió la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos de la actora para que los hiciera valer en la vía y forma que corresponda. Posteriormente, la persona moral intentó el cobro de dichos honorarios en un juicio civil en la vía sumaria; sin embargo, el juzgador consideró que se actualizó la prescripción en términos del artículo 1246, fracción I, del Código Civil para el Estado de Morelos, decisión que fue confirmada por el tribunal de apelación. En contra de esta resolución se promovió amparo directo.

"Criterio jurídico: En el cómputo del plazo de prescripción que se realice sobre el ejercicio de una segunda acción no debe computarse el tiempo que duró la tramitación y resolución de un primer juicio que concluyó con una declaratoria de improcedencia de la vía y la respectiva salvaguarda de los derechos de la parte actora para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, pues esta determinación no se equipara a una desestimación de la primera demanda.

"Justificación: La decisión de un órgano jurisdiccional en el sentido de dejar a salvo los derechos de la parte actora, por resultar improcedente la vía en que intentó, no debe ser considerado un simple postulado abstracto, sino que debe ser real y materialmente posible, lo que resulta acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, el entendimiento y aplicación del artículo 1251, fracción II, del Código Civil para el Estado de Morelos, en cuanto dispone que la desestimación de la demanda no interrumpe el plazo de prescripción, no pueden abstraerse del reconocimiento judicial efectuado en tal sentido. En cambio, la interpretación de dicho artículo a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva, de la manera que mayor protección brinde a las personas y con un enfoque que privilegie la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, impide considerar que la declaratoria de improcedencia de la vía de un primer juicio sea equiparable a una desestimación de la demanda y que, por tanto, no es apta para interrumpir la prescripción. Lo anterior, en el entendido de que esta interpretación sólo puede operar en aquellos casos en los que la causa por la que se perdió la posibilidad de acudir a la vía derive de cuestiones imputables a la parte actora."





**actora para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, pues esta determinación no se equipara a una desestimación de la primera demanda.**

"Criterios que se estima **vinculantes** para resolver el tema en estudio, pues si bien interpretaron disposiciones normativas diversas –artículo 1251, fracción II, del Código Civil del Estado de Morelos– al numeral 1041 del Código de Comercio; estas porciones normativas y la contemplada en el código mercantil en estudio, son idénticas en cuanto a los casos en que se interrumpe el plazo de la prescripción y cuando se considera cómo no interrumpida en los supuestos de desestimación de la demanda; por lo que se estima que existe una **identidad** en la razón de la decisión con el caso en estudio; de ahí que el criterio jurídico adoptado por nuestro Alto Tribunal sirva para resolver la presente controversia.

"Establecido lo anterior, de los precedentes citados, se puede concluir que:

"i. Cuando se ejerza una acción, se siga su procedimiento y dentro del mismo, se llegue a determinar la **improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos del actor para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, debe garantizarse la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando a la fecha de la determinación haya precluido, ya que su trámite en la vía incorrecta por sí mismo, no constituye una actitud de desinterés o negligencia.**

"ii. Por tanto, si el actor vuelve a promover su acción en la vía y términos correspondientes, para efecto de verificar si se actualiza o no la prescripción, el juzgador **no debe incluir en el cómputo el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta;** pues de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines; pues un primer error en la vía debe presumirse como una equivocación de buena fe procesal que no debe dejar a las partes sin derecho a una defensa.

"Ahora, en el presente caso, se advierte que la Juez responsable determinó que la acción de enriquecimiento ilícito se encuentra **prescrita**, aun cuando la actora interpelló a la empresa demandada por el pago reclamado en la **vía única civil** en los autos del expediente \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Tercero Civil



del Estado, pues esta acción resultó **improcedente dado que la vía intentada fue incorrecta, por lo que se dejaron a salvo sus derechos** para que los hiciera valer en la vía y forma correspondiente, lo que generó que las cosas volvieron al estado que guardaban hasta antes de la formulación de dicha demanda y, por ende, que **no suspendiera el término prescriptivo** previsto en el citado numeral 1893 del Código Civil Federal, supletorio al Código de Comercio.

"Determinación que, conforme al marco jurídico expuesto, se estima **incorrecta**, pues para efecto de verificar si se actualizó o no la prescripción de la acción que ejercitó la empresa-actora en el juicio oral mercantil de origen, **no se debió incluir en el cómputo el tiempo en que se tramitó el procedimiento** derivado de los autos del expediente 918/2013, del índice del Juzgado Tercero Civil del Estado, aun cuando dicho juicio, resultó **improcedente por haberse propuesto la acción ejercitada en la vía incorrecta**.

"Pues, de conformidad con el artículo 17 constitucional, debe garantizarse que la parte actora pueda iniciar un nuevo procedimiento en la vía y términos correspondientes, en el que pueda dar operatividad al reconocimiento de dejar a salvo sus derechos y en consecuencia, **el trámite del procedimiento judicial previo que se tramitó en la vía incorrecta no debe considerarse en el cómputo del plazo de la prescripción**, ya que lo contrario, obstaculizaría el derecho de la parte actora de acceso a la justicia, y resultaría ilusorio el dejar a salvo sus derechos.

"De ahí que, si bien el artículo 1041 del Código de Comercio establece que se estima la prescripción como no interrumpida por interpelación judicial, si el actor se desiste de ella o si su demanda es desestimada; lo cierto es que esta disposición, como lo resolvió nuestro Alto Tribunal, debe ser interpretada a la luz del párrafo tercero, del artículo 17 Constitucional, por lo que debe considerarse que la declaratoria de improcedencia de la vía de un juicio anterior –como un primer error– **no puede ser equiparable a una desestimación de la demanda** y, por ende, **sí es apta para interrumpir la prescripción**.

"Ahora, siguiendo el criterio que este Tribunal Colegiado ha venido sosteniendo, no obstante que lo anterior es suficiente para conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la quejosa, atendiendo a la particularidad



del caso y con fundamento en lo establecido en el tercer párrafo del artículo 17 constitucional,<sup>8</sup> en relación con los preceptos legales 77, fracción II, segundo párrafo, 174, párrafo segundo, 182, párrafo primero, y 189, primer párrafo, de la Ley de Amparo,<sup>9</sup> a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada y evitar dilaciones innecesarias, lo conducente es que este Tribunal Colegiado se pronuncie respecto de la pretensión de fondo, **que se reduce a determinar si en el caso la acción de enriquecimiento ilícita conforme a lo establecido en el artículo 1893 del Código Civil Federal de aplicación supletoria al Código de Comercio, se encuentra o no prescrita.**

"Sirve como apoyo a estas consideraciones, la jurisprudencia<sup>10</sup> sustentada por este Tribunal Colegiado, de rubro y texto:

"AMPARO DIRECTO. LOS ÓRGANOS FEDERALES PUEDEN SUSTITUIRSE EN LA FUNCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO SÓLO PARA NEGARLO, SINO TAMBIÉN PARA CONCEDERLO, SIEMPRE QUE NO EXISTA DUDA

<sup>8</sup> "Artículo 17. ...

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."

<sup>9</sup> "Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán: ...

"II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija. ..."

"Artículo 174. ...

"El Tribunal Colegiado de Circuito, deberá decidir respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, en su caso, advierta en suplencia de la queja. ..."

"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 adhesivo se regirá, en lo conducente, por lo dispuesto para el amparo principal, y seguirá la misma suerte procesal de éste. ..."

"Artículo 189. El órgano jurisdiccional de amparo procederá al estudio de los conceptos de violación atendiendo a su prelación lógica y privilegiando en todo caso el estudio de aquellos que, de resultar fundados, redunden en el mayor beneficio para el quejoso. En todas las materias, se privilegiará el estudio de los conceptos de violación de fondo por encima de los de procedimiento y forma, a menos que invertir el orden redunde en un mayor beneficio para el quejoso. ..."

<sup>10</sup> Jurisprudencia XXX.3o.J./2 K (10a.), sustentada por este Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 84, Tomo III, marzo de 2021, visible a página 2579, con número de registro: 2022763.



ACERCA DE LOS ELEMENTOS EN QUE SE APOYAN PARA RESOLVER, PUES ELLO PRIVILEGIA LA EMISIÓN DE SENTENCIAS QUE RESUELVAN EL FONDO DEL ASUNTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo tercero señala que: «Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales.», lo que es acorde con lo previsto en los artículos 77, fracción II, segundo párrafo, 174, párrafo segundo, 182, párrafo primero y 189 de la Ley de Amparo. Aunado a ello, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la tesis aislada 1a. I/2017 (10a.), de título y subtítulo: «AMPARO DIRECTO. ELEMENTOS A CONSIDERAR POR EL TRIBUNAL DE AMPARO CUANDO SE ALEGUE LA OMISIÓN DE ESTUDIO DE UNA CUESTIÓN DEBIDAMENTE PLANTEADA ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.», destacó que aun tratándose de omisiones, los Jueces constitucionales sólo deben resolver ante sí dichas cuestiones cuando las interrogantes no estén abiertas a distintas posibilidades interpretativas igualmente valiosas, es decir, cuando estén resueltas claramente por las normas jurídicas aplicables o por criterios jurisprudenciales firmes. Luego, con base en dichos postulados constitucionales, legales y jurisprudenciales, los órganos federales pueden sustituirse en la función de la autoridad responsable, no sólo para negar el amparo, sino también para concederlo, siempre que no exista duda de que en la ley, en la jurisprudencia aplicable o en el análisis de las pruebas desahogadas en el juicio de origen se resuelva claramente el conflicto pues, de esa forma, se privilegia la emisión de sentencias que resuelvan el fondo del asunto sobre los formalismos procedimentales.<sup>7</sup>

"Luego, a fin de resolver la excepción planteada, es necesario establecer que la Juez responsable determinó que para efecto de llevar el cómputo de las hipótesis que prevén los plazos de prescripción contenidos en el artículo 1893 del código sustantivo civil, de aplicación supletoria a la ley mercantil, debía tomarse como punto de partida el **treinta de agosto de dos mil once**, data en que se determinó la improcedencia de los medios preparatorios a juicio ejecutivo mercantil \*\*\*\*\*, del índice del Juzgado Séptimo de lo Civil en el Estado que promovió la actora-quejosa, los cuales a pesar de que resultaron infructuosos



—dada la falta de reconocimiento del adeudo por parte de la empresa-demandada— se estimaban suficientes para suspender el plazo prescriptivo de la acción.

"Decisión que, al margen de si es correcta o no, **debe quedar firme**, ya que se considera que esta cuestión debió de ser controvertida por la parte a la que le perjudica 'tercero interesado' a través del amparo directo adhesivo, ya que la función de este medio de defensa es que quien obtuvo sentencia favorable haga valer todas las violaciones que estime actualizadas e impugne las consideraciones de la sentencia que concluyan en un punto decisorio que le perjudican al declararse fundado un concepto de violación planteado en el amparo principal; por lo que al no haberlo promovido, se estima que esta determinación debe quedar incólume.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Sirve de apoyo a esta determinación, la jurisprudencia P./J. 9/2015 (10a.), sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 18, Tomo I, mayo de 2015, visible en la página 37, con número de registro: 2009173, de rubro y texto: "AMPARO ADHESIVO. PROCEDE CONTRA VIOLACIONES PROCESALES QUE PUDIERAN AFECTAR LAS DEFENSAS DEL ADHERENTE, TRASCENDIENDO AL RESULTADO DEL FALLO, ASÍ COMO CONTRA LAS COMETIDAS EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA QUE LE PUDIERAN PERJUDICAR, PERO NO LAS QUE YA LO PERJUDICAN AL DICTARSE LA SENTENCIA RECLAMADA. Conforme a los artículos 107, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 182 de la Ley de Amparo, el amparo adhesivo tiene una naturaleza accesoria y excepcional, por lo que no es válido hacer valer cuestiones ajenas a lo expresamente previsto en este último precepto legal, pues aun cuando el órgano colegiado debe resolver integralmente el asunto para evitar la prolongación de la controversia, ello debe hacerse respetando la lógica y las reglas fundamentales que norman el procedimiento. En razón de ello, el amparo adhesivo sólo puede encaminarse 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 puede dirigirse a impugnar las consideraciones que concluyan en un punto decisorio que le perjudica, exclusivamente en relación con violaciones procesales o con violaciones en el dictado de la sentencia que le pudieran perjudicar al declararse fundado un concepto de violación planteado en el amparo principal, por ser éstos los supuestos de su procedencia. En esas condiciones, a través del amparo adhesivo sólo es factible alegar dichas cuestiones, sin que se permita combatir otras consideraciones de la sentencia reclamada en las que se alegue una violación cometida por la responsable que ya perjudique al quejoso adherente al dictarse la resolución reclamada, pues el amparo adhesivo es una acción con una finalidad específica y claramente delimitada por el legislador, en virtud de que se configura como una acción excepcional que se activa exclusivamente para permitir ejercer su defensa a quien resultó favorecido con la sentencia reclamada y con la intención de concentrar en la medida de lo posible las afectaciones procesales que se ocasionaron o se pudieron ocasionar, para evitar retrasos injustificados y dar celeridad al procedimiento."



"Sin que pase desapercibido que la empresa- tercera interesada, promovió el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* en contra de la sentencia aquí reclamada; **empero**, de sus motivos de disenso se observa que **únicamente controvertió la cuestión relacionada con los gastos y costas**, sin que formulara algún concepto de violación diverso encaminado a controvertir la forma en que la Juez responsable llevó a cabo el cómputo de los plazos prescriptivos previstos de la acción de enriquecimiento ilícito.

"Entonces, de conformidad con lo antes precisado y el artículo 1893 del Código Civil Federal,<sup>12</sup> el cálculo de ambos plazos queda de la manera siguiente:

"i. El plazo de un año para repetir lo pagado indebidamente, se computa a partir del día siguiente al **treinta de agosto de dos mil once**, esto es, del treinta y uno de agosto de dos mil once al treinta y uno de agosto de dos mil doce, sin que dentro de este periodo exista alguna actuación que interrumpiera dicho plazo, por lo que la acción correspondiente se encuentra **prescrita**.

"ii. Por otra parte, el plazo de cinco años para reclamar la devolución del pago de lo indebido, se computa de la manera siguiente:

"• Comenzó a correr desde el **treinta y uno de agosto de dos mil once**, día siguiente a la fecha en que se desestimaron los medios preparatorios a juicio ejecutivo mercantil, esto es, treinta de agosto de dos mil once y se **interrumpió** el diecinueve de abril de dos mil trece, data en la que se promovió el juicio único civil \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Tercero de lo Civil del Estado, por lo que entre esas fechas había transcurrido **un año, siete meses y dieciocho días**.

"• El plazo se reanudó cuando se dictó la sentencia del juicio único civil antes mencionado, el **tres de marzo de dos mil quince** y se interrumpió nuevamente cuando se presentó la demanda del juicio oral mercantil de origen, el **nueve de mayo de dos mil dieciocho**, entre dichas datas transcurrieron **tres años, dos meses y seis días**.

<sup>12</sup> "Artículo 1893. La acción para repetir lo pagado indebidamente prescribe en un año, contado desde que se conoció el error que originó el pago. El sólo transcurso de cinco años, contados desde el pago indebido, hace perder el derecho para reclamar su devolución."



"• Luego, la suma de dichos periodos es de **cuatro años, nueve meses y veinticuatro días**; lo que significa que **no ha transcurrido el plazo de cinco años para que se actualice la prescripción de la acción de enriquecimiento sin causa.**

### "–Concesión del amparo–"

"En las relatadas consideraciones, al evidenciarse la violación a los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales de la actora-quejosa, con fundamento en el artículo 77 de la Ley de Amparo, resulta procedente **conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal** solicitada para el efecto de que la Juez mercantil proceda de la manera siguiente:

"a. Deje insubsistente la sentencia emitida el veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, dictada en el juicio oral mercantil \*\*\*\*\*.

"b. En su lugar, dicte otra, en la que determine que para verificar si se actualizó o no la prescripción de la acción que ejercitó la empresa-actora en el juicio oral mercantil, **no se debió incluir en el cómputo el tiempo en que se tramitó el procedimiento** derivado de los autos del expediente \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Tercero Civil del Estado, aun cuando dicho juicio, resultó **improcedente por haberse propuesto la acción ejercitada en la vía incorrecta**; y, siguiendo los lineamientos establecidos en la presente ejecutoria determine, que **no operó la prescripción de la acción intentada por la parte actora.**

"c. En consecuencia, con libertad de jurisdicción, se pronuncie conforme a derecho proceda respecto del fondo del asunto. ..."

**16. Agravios del escrito de revisión.** En desacuerdo con las consideraciones que sostuvo el Tribunal Colegiado de Circuito, el autorizado de la parte tercera interesada Ameritalia Autos, Sociedad Anónima de Capital Variable, interpuso el recurso de revisión que se analiza en esta instancia, en el cual, hizo valer los siguientes agravios:



"...

"Conviene traer o colación, el siguiente criterio jurisprudencial de rubro 'REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE IMPUGNE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELACIONADA CON UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL.',<sup>13</sup> emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y de lo que se desprende una excepción a los requisitos de procedencia de los artículos antes citados de la Ley de Amparo y que tienen relación con lo procedencia del recurso de revisión en contra de una sentencia de amparo directo.

"Al respecto se puede decir que es procedente el recurso de revisión en contra de una sentencia de amparo directo, cuando los Tribunales Colegiados efectúan lo aplicación de una jurisprudencia emitida por lo Suprema Corte y se considera por parte del impetrante que dicha aplicación se concretó de forma incorrecta, como consecuencia de una interpretación diversa de los preceptos constitucionales analizados de manera previa por la Suprema Corte.

"Bajo esa óptica, tenemos que, el a quo, realizó al momento de dictar la sentencia que se recurre, una interpretación –que se considera indebida por nuestra parte respecto de la tesis de jurisprudencia con rubro 'TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA

<sup>13</sup> Tipo: jurisprudencia: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE IMPUGNE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELACIONADA CON UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL. El análisis sobre la aplicación de la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación constituye una cuestión de legalidad que, en principio, no debe analizarse; sin embargo, si ésta se refiere a un tema propiamente constitucional y en agravios se impugna su aplicación indebida por considerarse que el Tribunal Colegiado de Circuito le dio una interpretación distinta a la que se dio el Tribunal Supremo, procederá de manera excepcional el recurso de revisión en amparo directo. Lo anterior se justifica en la medida en que se plantea la posibilidad de que el Tribunal Colegiado no haya realizado una mera aplicación de los criterios jurisprudenciales emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino más bien que haya llevado a cabo una nueva interpretación constitucional en el caso concreto, por lo que el recurso de revisión en amparo directo es procedente."





Y FORMA CORRESPONDIENTES.’<sup>14</sup> interpretación hecha por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, de la identificada como ‘AMPARO DIRECTO. LOS ÓRGANOS FEDERALES PUEDEN SUSTITUIRSE EN LA FUNCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO SÓLO PARA NEGARLO. SINO TAMBIÉN PARA CONCEDERLO, SIEMPRE QUE NO EXISTA DUDA ACERCA DE LOS ELEMENTOS EN QUE SE APOYAN PARA RESOLVER, PUES ELLO PRIVILEGIA LA EMISIÓN DE SENTENCIAS QUE RESUELVAN EL FONDO DEL ASUNTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES.’<sup>15</sup> y la que tiene por rubro ‘PRESCRIP-

<sup>14</sup> "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES. El derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder de manera pronta y expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa, y en su caso, se ejecute tal decisión, dentro de los plazos y términos que fijan las leyes. Ahora, si bien la ley aplicable no deberá imponer límites al derecho a una tutela judicial efectiva, sí preverá requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo del proceso; uno de estos requisitos es la procedencia de la vía, cuyo estudio es de orden público y debe atenderse previamente a la decisión de fondo, ya que el análisis de las acciones sólo puede realizarse si la vía escogida es procedente, pues de no serlo, las autoridades jurisdiccionales estarían impedidas para resolver sobre ellas. Sin embargo, cuando se ejerza una acción, se siga su procedimiento y dentro del mismo, se llegue a determinar la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos del actor para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, debe garantizarse la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando a la fecha de la determinación haya precluido, ya que su trámite en la vía incorrecta por sí mismo, no constituye una actitud de desinterés o negligencia. Dado lo anterior, la autoridad que advierta la improcedencia de la vía, al dejar a salvo los derechos de la promovente, debe aclarar que, en caso de que las quejas decidieran promover su acción en la vía y términos correspondientes, no debe considerarse que ha operado la prescripción, pues su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta; pues de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines. En el entendido que en los casos donde la pérdida de la acción derive de la negligencia o de la falta de diligencia de las partes, no es dable aducir una afectación al derecho a una tutela judicial efectiva, porque ello es atribuible exclusivamente al actuar de los interesados."

<sup>15</sup> "AMPARO DIRECTO. LOS ÓRGANOS FEDERALES PUEDEN SUSTITUIRSE EN LA FUNCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO SÓLO PARA NEGARLO, SINO TAMBIÉN PARA CONCEDERLO, SIEMPRE QUE NO EXISTA DUDA ACERCA DE LOS ELEMENTOS EN QUE SE APOYAN PARA RESOLVER, PUES ELLO PRIVILEGIA LA EMISIÓN DE SENTENCIAS QUE RESUELVAN EL FONDO DEL ASUNTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES. El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo tercero señala que: 'Siempre que no se afecte la



CIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).';<sup>16</sup> envuelven todas una

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.' lo que es acorde con lo previsto en los artículos 77, fracción II, segundo párrafo, 174, párrafo segundo, 182, párrafo primero y 189 de la Ley de Amparo. Aunado a ello, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitirla tesis aislada la. 1/2017 (10a.), de título y subtítulo: 'AMPARO DIRECTO. ELEMENTOS A CONSIDERAR POR EL TRIBUNAL DE AMPARO CUANDO SE ALEGUE LA OMISIÓN DE ESTUDIO DE UNA CUESTIÓN DEBIDAMENTE PLANTEADA ANTE LA AUTORIDAD RESPONSABLE.', destacó que aun tratándose de omisiones, los Jueces constitucionales sólo deben resolver ante sí dichas cuestiones cuando las interrogantes no estén abiertas a distintas posibilidades interpretativas igualmente valiosas, es decir, cuando estén resueltas claramente por las normas jurídicas aplicables o por criterios jurisprudenciales firmes. Luego, con base en dichos postulados constitucionales, legales y Jurisprudenciales, los órganos federales pueden sustituirse en la función de la autoridad responsable, no sólo para negar el amparo, sino también para concederlo, siempre que no exista duda de que en la ley, en la jurisprudencia aplicable o en el análisis de las pruebas desahogadas en el juicio de origen se resuelva claramente el conflicto pues, de esa forma, se privilegia la emisión de sentencias que resuelvan el fondo del asunto sobre los formalismos procedimentales."

<sup>16</sup> Registro digital: 2023876. Instancia: Primera Sala. Undécima Época. Materia civil. Tesis: 1a./J. 48/2021 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo II, noviembre de 2021, página 1341. Tipo: jurisprudencia: "PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS). Hechos: Una persona moral demandó en la vía ordinaria mercantil el pago de honorarios por lo prestación de servicios médicos. En la que obtuvo una sentencia favorable, la cual fue revocada en apelación, pues de oficio se advirtió la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos de la actora para que los hiciera valer en lo vía y forma que corresponda. Posteriormente, lo persona moral intentó el cobro de dichos honorarios en un juicio civil en lo vía sumaria; sin embargo, el juzgador consideró que se actualizó la prescripción en términos del artículo 1246, fracción I, del Código Civil para el Estado de Morelos, decisión que fue confirmada por el tribunal de apelación. En contra de esa resolución se promovió amparo directo. Criterio jurídico: En el cómputo del plazo de prescripción que se realice sobre el ejercicio de una segunda acción no debe computarse el tiempo que duró lo tramitación y resolución de un primer juicio que concluyó con una declaratoria de improcedencia de la vía y la respectiva salvaguarda de los derechos de lo parte actora para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, pues esta determinación no se equiparó a una desestimación de la primera demanda. Justificación: La decisión de un órgano jurisdiccional en el sentido de dejar o salvo los derechos de la parte actora, por resultar improcedente lo vía en que intentó, no debe ser considerado un simple postulado abstracto, sino que debe ser real y materialmente posible, lo que resulta acorde con el derecho o lo tutela judicial efectiva prevista en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, el entendimiento y aplicación del artículo 1251, fracción II, del Código Civil para el



interpretación por parte de la Suprema Corte de Justicia, relativa a los alcances del **artículo 17 constitucional**, y que se estiman, fueron interpretados de manera diversa por el *a quo* y aplicados de esa manera al dictar la sentencia de la que ahora me duelo.

"Dichas interpretaciones son las siguientes:

"65. Establecido lo anterior, de los precedentes citados, se puede concluir que:

"i. Cuando se ejerza una acción, se siga su procedimiento y dentro del mismo, se llegue o determinar lo improcedencia de lo vía, dejando a salvo los derechos del actor para que los deduzca en lo vía y forma que corresponda, debe garantizarse lo posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando a la fecha de la determinación haya precluido, ya que su trámite en la vía incorrecta por sí mismo, no constituye una actitud de desinterés o negligencia.

"ii. Por tanto, si el actor vuelve o promover su acción en lo vía y términos correspondientes, para efecto de verificar si se actualizó o no la prescripción, el juzgador no debe incluir en el cómputo el tiempo en que se tramitó el procedimiento en lo vía incorrecta; pues de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto o sus fines; pues un primer error en la vía debe presumirse como una equivocación de buena fe procesal que no debe dejar a las partes sin derecho o una defensa.

---

Estado de Morelos, en cuanto dispone que la desestimación de la demanda no interrumpe el plazo de prescripción, no pueden abstraerse del reconocimiento judicial efectuado en tal sentido. En cambio, la interpretación de dicho artículo o la luz del derecho a la tutela judicial efectiva, de la manera que mayor protección brinde o las personas y con un enfoque que privilegie la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, impide considerar que la declaratoria de improcedencia de la vía de un primer juicio sea equiparable a una desestimación de la demanda y que, por tanto, no es apto para interrumpir la prescripción. Lo anterior, en el entendido de que esta interpretación sólo puede operar en aquellos casos en los que la causa por lo que se perdió lo posibilidad de acudir a la vía derive de cuestiones imputables a la parte actora."



"66. Ahora, en el presente caso, se advierte que la Juez responsable determinó que la acción de enriquecimiento ilícito se encuentra prescrita, aun cuando la actora interpeló a la empresa demandado por el pago reclamado en la vía única civil en los autos del expediente 918/2013, del índice del Juzgado Tercero Civil del Estado, pues esta acción resultó Improcedente dado que la vía intentada fue Incorrecta, por lo que se dejaron a salvo sus derechos para que los hiciera valer en lo vía y forma correspondiente, lo que generó que las cosas volvieran al estado que guardaban hasta antes de la formulación de dicha demanda y, por ende, que no suspendiera el término prescriptivo previsto en el citado numeral 1893 del Código Civil Federal, supletorio al Código de Comercio.

"67. Determinación que, conforme al marco jurídico expuesto, se estimó incorrecta, pues para efecto de verificar si se actualizó o no lo prescripción de la acción que ejercitó lo empresa-actora en el juicio oral mercantil de origen, no se debió incluir en el cómputo el tiempo en que se tramitó el procedimiento derivado de los autos del expediente 918/2013, del índice del Juzgado Tercero Civil del Estado, aun cuando dicho juicio, resultó improcedente por haberse propuesto la acción ejercitado en la vía incorrecta.

"68. Pues, de conformidad con el artículo 17 constitucional, debe garantizarse que la parte actora pueda iniciar un nuevo procedimiento en la vía y términos correspondientes, en el que pueda dar operatividad al reconocimiento de dejar a salvo sus derechos y en consecuencia, el trámite del procedimiento judicial previo que se tramitó en lo vía incorrecta no debe considerarse en el cómputo del plazo de la prescripción, ya que lo contrario, obstaculizaría el derecho de la parte actora de acceso a la justicia, y resultaría ilusorio el dejar a salvo sus derechos.'

"Asimismo, se cita con claridad las interpretaciones que el *a quo* efectuó sobre las diversas porciones normativas que nacen de la Constitución Federal:

"Que el derecho fundamental o una tutela judicial efectiva, previsto en ellos artículos 17 de lo Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8



y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder de manera pronta y expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa, y en su caso, se ejecute tal decisión, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes.<sup>17</sup>

"Pues, de conformidad con el artículo 17 constitucional, debe garantizarse que la parte actora pueda iniciar un nuevo procedimiento en la vía y términos correspondientes, en el que pueda dar operatividad al reconocimiento de dejar a salvo sus derechos y en consecuencia, el trámite del procedimiento judicial previo que se tramitó en la vía incorrecta no debe considerarse en el cómputo del plazo de la prescripción, ya que de lo contrario obstaculizaría el derecho de la parte actora de acceso a la justicia, y resultaría ilusorio el dejar a salvo sus derechos<sup>18</sup>

"... y con fundamento en lo establecido en el tercer párrafo del artículo 17 constitucional, en relación con los preceptos legales 77 fracción II, segundo párrafo, 174, párrafo segundo, 182, párrafo primero, y 189, primer párrafo de la Ley de Amparo, o fin de resolver la cuestión efectivamente planteada y evitar dilaciones innecesarias, lo conducente es que este Tribunal Colegiado se pronuncie respecto de la pretensión de fondo ..."<sup>19</sup>

"De las porciones antes citadas, podemos observar claramente que el a quo realiza diversas interpretaciones respecto a los artículos 17 constitucional, así como de los contenidos en el tratado internacional en el que México forma parte y relativos a los derechos de la efectiva tutela jurisdiccional que deben otorgar las autoridades en favor de los gobernados; al respecto, cabe señalar,

<sup>17</sup> Página 42 de la sentencia de amparo directo del expediente 564/2021, vinculado al amparo 563/202 del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito del Poder Judicial de la Federación, del dieciséis de junio del dos mil veintidós.

<sup>18</sup> Página 47, ídem.

<sup>19</sup> Página 48, ídem.



además, que las interpretaciones efectuadas son ejecutadas en contra de diversos principios generales del derecho, de la Ley de Amparo y principalmente de los derechos fundamentales que goza mi representada, sin que lo anterior signifique que se hace un análisis de legalidad, pues como se observará a continuación, los agravios que causa a mi representada la interpretación y aplicación de los artículos constitucionales antes referidos, son de naturaleza interpretativa-constitucional, pues el Tribunal Colegiado adoptó nuevos límites legales respecto a las prerrogativas que la propia constitución establece.

"Previo a entrar al capítulo de agravios, se insiste que, en el presente asunto, se surten los requisitos que la ley de amparo exige a los recurrentes de la sentencia de un amparo directo, así como la actualización de la hipótesis jurídica a que se refiere la tesis de jurisprudencia de rubro 'REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE IMPUGNE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELACIONADA CON UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL.', lo anterior, toda vez que, el Tribunal Colegiado, al haber otorgado una interpretación diversa a los estudios ya analizados por parte de la Suprema Corte de Justicia, surte aplicación la procedencia respecto a la citada tesis de jurisprudencia, y que deberá ser analizado por el máximo tribunal, así como al haber interpretado los alcances que el artículo 17 constitucional tiene sobre la esfera jurídica de mi representada. al igual que Jos señalados como de los tratados internacionales en que México forma parte.

## "AGRAVIOS

"**PRIMERO.** A modo de mayor claridad, me permito señalar que el presente agravio se aboca a lo interpretación que el a quo realiza respecto al principio y derecho fundamental de la tutela efectiva jurisdiccional, contenida en el artículo 17 constitucional.

### "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.



"... Siempre que no se afecte lo 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.'

"Ahora bien, tal y como se desprende de lo sentencia recurrida, el *a quo*, pone en estudio y posteriormente aplicación, tres diversos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales se identifican con el rubro 'TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES.', y 'AMPARO DIRECTO. LOS ÓRGANOS FEDERALES PUEDEN SUSTITUIRSE EN LA FUNCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO SÓLO PARA NEGARLO, SINO TAMBIÉN PARA CONCEDERLO, SIEMPRE QUE NO EXISTA DUDA ACERCA DE LOS ELEMENTOS EN QUE SE APOYAN PARA RESOLVER, PUES ELLO PRIVILEGIA LA EMISIÓN DE SENTENCIAS QUE RESUELVAN EL FONDO DEL ASUNTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES.', y la que tiene por rubro 'PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).'; envuelven todas una interpretación por parte de la Suprema Corte de Justicia, relativo o los alcances del artículo 17 constitucional, y que se estiman, fueron interpretadas de manera diversa por el *a quo* y aplicadas de esa manera al dictar la sentencia de la que ahora me duelo.

"Dicho estudio fue consecuencia de la aplicación de la tesis de jurisprudencia de rubro 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.',<sup>20</sup> la cual se trajo a colación, atendiendo principalmente a la carac-

<sup>20</sup> Registro digital: 195518. Instancia: Segunda Sala. Novena Época. Materias común. Tesis: 2a./J. 63/98. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 323. Tipo: jurisprudencia: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.



terística inocua de los conceptos de violación esgrimidos por parte de la quejosa del amparo directo; al respecto, cabe señalar que dichos conceptos de violación, incluso estudiados en su conjunto, según lo disponen los diversos criterios jurisprudenciales, son calificados por el *a quo* como infundados e inoperantes, lo que se puede observar o lo largo de todo la parte considerativa de la sentencia ahora recurrida; además de lo anterior, sostiene el *a quo*, que los conceptos de violación de ninguno manera atacan de manera directa las consideraciones del Juez de Origen para condenarlo mediante la sentencia dictada en primera instancia.

"Dichos elementos y características se traen a colación, a efecto de poder tildar la naturaleza del juicio que nos ocupa, pues la sentencia de origen proviene de un juicio de carácter mercantil –juicio oral mercantil, para ser más exactos–, en el que la litis fue compuesta por lo participación de dos empresas, siendo la actora la denominada Carnes Supremas Muñoz, Sociedad Anónima de Capital Variable y la demandada, ahora recurrente, Ameritalia Autos, Sociedad Anónima de Capital Variable, por lo que no cabe lugar a duda que tanto el *a quo*, como el presente recurso de revisión, así como lo sentencia de primera instancia dictada por el Juez de Origen, deben observarse, estudiarse y decidirse bajo los principios generales del derecho mercantil, pues además de la naturaleza del

---

Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abandona el criterio formalista sustentado por la anterior Tercera Sala de este Alto Tribunal, contenido en la tesis de jurisprudencia número 3a./J. 6/94, que en la compilación de 1995, Tomo VI, se localiza en la página 116, bajo el número 172, cuyo rubro es 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICO JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.', en la que, en lo fundamental, se exigía que el concepto de violación. para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquellos, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación radican en que, por una parte, la ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales no exige, en sus artículos 116 y 166, como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que estableció la aludida jurisprudencia y, por otro, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguno parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causó el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo."





juicio de origen, concurren dos entes puramente mercantiles a deducir una acción y excepciones que encuentran su origen en el desarrollo de sus objetos sociales: lo anterior podrá ser corroborado por esta H. Autoridad de las constancias que integran el juicio de amparo y en las que se desprenden las constancias originales de primero instancia.

"Al respecto, y a modo de concluir con el prefacio del presente agravio, me permito invocar, a modo de consideración de esta H. Autoridad, la siguiente tesis de jurisprudencia con rubro 'PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO, OPERA CON MAYOR RIGOR EN LA MATERIA MERCANTIL, QUE EN LA CIVIL.',<sup>21</sup> esto en relación con la naturaleza del presente asunto, tanto en su origen, su juicio de amparo directo y el presente medio de impugnación; de lo citada tesis tenemos que en materia mercantil, compete a las partes efectuar todas las acciones necesarias para obtener lo que sus pretensiones disponen, lo que es acorde o la naturaleza de las partes, ahora quejosa y tercera interesada-recurrente, pues ambas son empresas constituidas debidamente y ajustadas a los leyes mexicanas.

"Bajo eso óptica, y retomando la incorrecta y excesiva aplicación de la tesis de jurisprudencia de rubro 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.', podemos observar que el a quo ejerce una actividad de suplencia de la queja, bajo el abrigo de 'lo causa de pedir', que ésta per se, debe tener sus límites, de modo tal que podamos distinguir cuando es presente una suplencia y en que momento basta la causa de pedir, pues en el coso concreto, se estima suple lo deficiencia de los conceptos de violación hechos valer

<sup>21</sup> Registro digital: 174859. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Noveno Época. Materias civil. Tesis: 1.6o.C. J/50. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 1045. Tipo: jurisprudencia: "PRINCIPIO DE ESTRICTO DERECHO. OPERA CON MAYOR RIGOR EN LA MATERIA MERCANTIL, QUE EN LA CIVIL. En los juicios mercantiles opera con mayor rigor el principio dispositivo de estricto derecho que en las controversias de carácter meramente civil, lo que significa que a los contendientes, ante una actitud u omisión del órgano jurisdiccional que les perjudique, les compete actuar, promover y gestionar con más atención y cuidado, en el momento procesal oportuno, que sus pruebas sean admitidas y desahogadas, buscando con ello, que sus peticiones se satisfagan para inclinar el ánimo del juzgador y así lograr posiciones favorables ante la parte contraria."



por el quejoso –Carnes Supremas Muñoz, Sociedad Anónima de Capital Variable– en la demanda de amparo directo, actitud que se observa al aplicar y ejecutar de manera –como ya se dijo– excesiva las facultades que la Ley de amparo y lo citada interpretación le atribuyen; me explico.

"Según se advierte del artículo 79 de la Ley de amparo, es en esta porción normativa la cual enlista a modo limitativo, aquellas hipótesis jurídicas en las que es posible, por parte de la autoridad federal, de suplir la deficiencia de los conceptos de violación hechos valer por el quejoso; al respecto, cabe señalar que, de manera concreta, no se encuentra lo materia mercantil dentro de los supuestos en que opera lo que es mayormente conocido como suplencia de la quejosa.

"Al respecto, podemos decir que, atendiendo a las circunstancias del presente asunto, podemos entender que no existe la posibilidad de la actualización de la suplencia en la deficiencia de los conceptos de violación del quejoso en una demanda de amparo.

"Ahora bien, de lo sentencia recurrida, el a quo, bajo el amparo de la tesis de jurisprudencia última referida, inicia el análisis de diversos elementos que no fueron debidamente señalados en el concepto de violación de la ahora tercera interesada, iniciando en consecuencia, con el análisis de las tesis invocadas al inicio del presente escrito; 'TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES.', 'AMPARO DIRECTO. LOS ÓRGANOS FEDERALES PUEDEN SUSTITUIRSE EN LA FUNCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO SÓLO PARA NEGARLO, SINO TAMBIÉN PARA CONCEDERLO, SIEMPRE QUE NO EXISTA DUDA ACERCA DE LOS ELEMENTOS EN QUE SE APOYAN PARA RESOLVER, PUES ELLO PRIVILEGIA LA EMISIÓN DE SENTENCIAS QUE RESUELVAN EL FONDO DEL ASUNTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES.' y 'PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPRO-



## CEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).'

"Esta H. Autoridad podrá observar del análisis y desarrollo que el *a quo* detalla en la sentencia recurrida, que la primera y tercera de las tesis invocadas, fueron objeto de un estudio, el cual se realizó bajo la óptica del artículo 17 constitucional –según se observa del párrafo 68 de la sentencia recurrida– se puede concluir lo siguiente:

"65. Establecido lo anterior. de tos precedentes citados, se puede concluir que:

"i. Cuando se ejerza una acción, se siga su procedimiento y dentro del mismo, se llegue a determinar la improcedencia de lo vía, dejando o salvo los derechos del actor paro que los deduzco en la vía y forma que corresponda, debe garantizarse lo posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando a la fecha de la determinación haya precluido, ya que su trámite en la vía incorrecta por si mismo, no constituye una actitud de desinterés o negligencia.

"ii. Por tanto. si el actor vuelve a promover su acción en la vía y términos correspondientes, para efecto de verificar si se actualizó o no lo prescripción, el juzgador no debe incluir en el cómputo el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta; pues de otro manera implicaría una obstaculización al acceso a lo justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines; pues un primer error en la vía debe presumirse como una equivocación de buena fe procesal que no debe dejar a las partes sin derecho a una defensa.' (énfasis añadido)

"Y continua con la conclusión:

"68. Pues, de conformidad con el artículo 17 constitucional, debe garantizarse que la parte actora pueda iniciar un nuevo procedimiento en la vía y términos correspondientes, en el que pueda dar operatividad al reconocimiento de dejar o salvo sus derechos y en consecuencia, el trámite del procedimiento



judicial previo que se tramitó en la vía incorrecta no debe considerarse en el cómputo del plazo de la prescripción, ya que lo contrario, obstaculizaría el derecho de la parte adora de acceso a la justicia, y resultaría ilusorio el dejar a salvo sus derechos.’ (énfasis añadido)

"De lo expuesto, y atendiendo al análisis hecho por el a quo, tenemos que otorgar nuevos límites a lo dispuesto por el artículo 17 constitucional y al derecho fundamental de la tutela jurisdiccional efectiva, pues de la tesis de jurisprudencia ‘PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).’, podemos encontrar inmerso en el mismo, excepciones para su concesión, pues del texto de su contenido, advierte que las prerrogativas concedidas a quienes se actualizan en la hipótesis que prevé dicha interpretación, solo pueden ser concedidas a estas si la extinción propiamente de la acción no resulta una causa imputable a su causa.

"Cabe mencionar que, en dicha interpretación se aborda el tema de la resolución de conflictos por sobre los formalismos procedimentales, lo cual, es un límite subjetivo que nace en dicha interpretación.

"Así, el a quo, refiere de su conclusión, que debe garantizarse la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando el plazo de prescripción ya ha fenecido, es decir, que se ha consumado el plazo para que opere la prescripción negativa, además, refiere que el primer error en la vía, debe tomarse como un error de buena fe; resultando entonces, a la luz de lo dispuesto por el artículo 17 constitucional, que no deben tomarse en consideración los plazos del tiempo en los que se instaron los juicios que fueron desestimados por la improcedencia de la vía, pues hacerlo de manera contraria, obtendríamos que el dejar a salvo los derechos de la parte actora, correspondería a un derecho ilusorio, es decir, que a ningún lado llevaría dicha manifestación, por lo que los juicios en los que se actuaron de manera previa, si interrumpieron el plazo para la prescripción.



"Es aquí donde surgen los agravios de mi representada, ya que los alcances de la interpretación que nos ocupa, genera límites objetivos para su aplicación, pues como se ha referido, únicamente circunscribe sus beneficios a aquellas situaciones en las que la actualización de la prescripción no es una causa imputable o la parte derecho.

"Sin embargo, la interpretación del a quo, tomando en consideración los elementos objetivos del caso en concreto y que pueden ser analizados de las constancias del juicio de origen, hacen suponer que la pérdida del derecho de la actora en el juicio de origen es una causa imputable a su causa; se explica.

"Tal y como lo refiere el a quo en la sentencia recurrida, existen dos procedimientos previos iniciados frente a jueces locales, correspondientes a unos medios preparatorios o juicio ejecutivo mercantil y un juicio único civil –párrafo 75 de la sentencia recurrida–, los cuales fueron desestimados el primero de ellos el treinta de agosto del dos mil once, fecha en la que inició el conteo del plazo de la prescripción según el a quo y terminando este primer plazo el diecinueve de abril del dos mil trece, fecha en la que se promovió el juicio único civil, transcurriendo un año siete meses y dieciocho días; volviendo a iniciar el conteo el tres de marzo del dos mil quince, cuando se dejaron a salvo los derechos de la parte hoy quejosa, iniciando así el segundo periodo de tiempo, el cual se detiene el nueve de mayo del dos mil dieciocho, fecha de presentación de la demanda oral mercantil de donde emanó el acto reclamado del amparo al rubro indicado, y del que se contaron tres años, dos meses y seis días, sumando un total de cuatro años, nueve meses y veinticuatro días.

"Ahora bien, debemos tomar en consideración que la quejosa del amparo directo al rubro indicado, al igual que mi representada es una persona moral, es decir, una empresa la cual innegablemente se encuentra inmersa en una constante de asesoramiento legal por parte de las personas que lo integran.

"Lo anterior sale o relucir, toda vez que, inclusive lo señala el a quo, la quejosa intentó diligencias preparatorias para juicio ejecutivo mercantil, es decir, que por consejo de sus asesores y personal o su cargo, iniciaron en la vía correcta, los medios preparatorios, los cuales posteriormente fueron desestimados y culminados en la audiencia confesional a que se refiere el artículo 1162 del



Código de Comercio; esto debe tomar importancia en el hecho de que, en la legislación local civil para el Estado de Aguascalientes, se contempla en su artículos 184, la posibilidad de preparar un juicio ejecutivo civil bajo confesión judicial; es decir, que a pesar de existir un procedimiento análogo en lo legislación civil, la empresa bajo el mando y la pericia de los asesores legales, eligieron la vía correcta para tramitar los diligencias preparatorias, la mercantil.

"Posteriormente y de manera inadecuada, y sabedores de la vía idónea, la mercantil, con la que habían iniciado el proceso judicial, presentaron un juicio único civil para exigir lo devolución del dinero que refieren fue entregado a mi representada por ellos, el cual fue resuelto por el Juez de origen, resultando consecuentemente la improcedencia de lo vía y dejando a salvo los derechos de la actora para que los hiciera valer en lo vía y forma adecuados.

"De esa forma, podemos afirmar que, al momento en que fueron dejados o salvo los derechos, tomando en consideración lo expuesto por el a quo en su resolución, al momento del dictado de la sentencia en que se dejaron a salvo los derechos de la quejosa del juicio de amparo al rubro indicado, contaba con el plazo de **tres años, cuatro meses y doce días** para iniciar el procedimiento en la vía correcta.

"Sin embargo, es en este punto, donde se interpreta de manera diversa por el a quo la tesis de jurisprudencia antes referida, toda vez que, según de los elementos antes citados y que ahora se traen o colación, resulta que no es aplicable dicho criterio jurisprudencial, sustentándose el a quo al amparo del artículo 17 constitucional, de la aplicación del citado criterio, tal y como se ha observado; ahora bien, podemos del sumario determinar que si es una causa imputable de la quejosa del amparo que nos ocupa, lo pérdida del derecho por prescripción negativa; a saber, lo tesis de jurisprudencia refiere que no podrán contarse los plazos cuando se resuelve por el Juez de primera instancia, que se dejan a salvo los derechos por la improcedencia de lo vía, siempre y cuando concurran dos elementos, el primero, que este no sea una causa imputable del perdidoso, y que lo declaración sea real y materialmente posible.

"Al respecto, surge la primera de las excepciones para su actualización, es decir, según consta del sumario, el actor del juicio de origen y quejoso dentro



del expediente que nos ocupa, conocía que la vía indicada lo era la mercantil, tan lo es así, que los medios preparatorios por los cuales se tomaron como punto de requerimiento de la devolución del dinero supuestamente entregada a mi representada, fueron iniciados en la vía mercantil, y del que se debe tomar en consideración que existe un trámite análogo en la vía civil, por lo que no cabe lugar a duda que conocía la vía correcta, pues inclusive, tomando además en consideración la naturaleza de lo quejosa y de mi representada, ambas son entes comerciales, por lo que, innegablemente se encuentran sujetos a las reglas y procedimientos que rigen en materia mercantil, lo que no es posible en la rama civil, pues aunque existiera un acto jurídico mixto, este se vería afectado siempre de naturaleza mercantil, según se atiende del artículo 1050 del Código de Comercio y más aun en el caso expuesto, donde ambas partes son sujetos de comercio y el acto motivo de estudio incuestionablemente se refuto acto de comercio para ambas partes.

"Entonces, bajo la premisa de que el actor del juicio de origen, siempre tuvo conocimiento que el juicio debía instarse en la vía mercantil, fue su error, sin que se presuma de buena fe, iniciar una contienda civil, y en consecuencia, el hecho de que la misma fuera desestimada en sentencia por la improcedencia de la vía, es una causa imputable a su causa; lo anterior se robustece en el sentido de que, al ser un ente comercial, este se ve asesorado por profesionales del derecho, pues por su propio derecho no podría iniciar una contienda judicial, y tampoco podría quedar en desventaja respecto a su contraria por cualquiera de las causales que señala la ley.

"En segundo lugar, y en lo relativo a la posibilidad material y real de dejar a salvo los derechos, tenemos que en el asunto que nos ocupa, la quejosa Carnes Supremas Muñoz, Sociedad Anónima de Capital Variable, contaba, al momento de la desestimación de la demanda única civil por la improcedencia de la vía, tres años, cuatro meses y doce días para iniciar el procedimiento en la vía correcta, que lo era lo vía mercantil; es decir, no existía la necesidad de preservar un derecho de acceso a la justicia por parte del juzgador, pues la quejosa contaba con el tiempo suficiente para poder hacer valer su derecho en la vía y forma indicadas, consideraciones a las que se suma el hecho de ser un ente comercial. que en este punto si se presume cuenta con los medios económicos y logísticos necesarios para reiniciar la contienda judicial.



"Entonces, tomando en consideración lo antes expuesto, podemos determinar que la interpretación del a quo respecto a los alcances del artículo 17 constitucional que fueron analizados previamente por la Suprema Corte en la tesis de jurisprudencia que nos ocupa, es excesiva, pues en primer lugar, no se cumplen con los requisitos que exige la hipótesis normativa para su aplicación, y en consecuencia, al hacer extensivos los efectos de la citada tesis, estaría generando un desequilibrio procesal importante. ya que, según se analizó previamente, el a quo efectúa ejercicios asimilados a la suplencia de la queja, a pesar de haber desestimado por su parte, de todas las afirmaciones y premisas hechas valer en los conceptos de violación de lo quejosa.

"Con la decisión tomada por el a quo, es indudable que se deja un agravio en mi representada, pues de manera ilegal y con amparo en una interpretación incorrecta de lo constitución, se le está privando de un acceso a la justicia adecuada, en la que se decida de manera completa e imparcial a los contendientes, lo cual por sí misma si genera una vulneración al acceso a una tutela jurisdiccional efectiva; además, que le está siendo privada del derecho a la pérdida de una obligación que le es exigida, y que dicha pérdida se concede al amparo de las leyes que fueron previamente expedidas y que gozan todos los mexicanos –personas físicas y morales– por el hecho de tener capacidad de ejercicio.

"De igual manera, sale a relucir el panorama consistente en que, la tesis de jurisprudencia que se interpreta por el a quo, es novedosa al pleito suscitado entre la quejosa y mi representada, por lo que se le estaría causando un grave daño en sus derechos procesales, al no haber contemplado dichas prerrogativas al momento de contestar la demanda y poder defenderse adecuadamente; al respecto, se encuentran en pugna dos derechos, uno previo y que se actualizó en el juicio de origen, y uno novedoso, el que por obvias razones mi representada no tenía conocimiento y del que no pudo prever una debida defensa. En ese sentido, debió existir al momento de decidir por parte del a quo, un análisis crítico en el que se discerniera sobre lo aplicabilidad de dicho criterio en mi contra, siempre salvaguardando los derechos fundamentales, atendiendo desde luego en ser un tribunal constitucional; de seguir surtiendo sus efectos, no cabe duda que se privaría el derecho de la debida defensa de mi representada, al no poder oponer las excepciones que la ley le permite para poder afrontar las acciones que le son reclamadas en juicio, y que desde luego estaría imposibilitado





combatir adecuadamente, atendiendo los formalismos procesales, ya que no nos encontramos en la etapa procesal correspondiente.

"En mismos términos, se suscitó lo correspondiente o la tesis 'TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES.', ya que exige diversos supuestos para su aplicación en una hipótesis fáctica; a saber, el primero de ellos, y que ya fue analizado, es el de garantizar la materialidad del acceso a un tribunal o exigir en lo vía correcta los derechos que fueron reclamados en lo vía incorrecto; al respecto, como se ha analizado, al momento de la terminación de los medios preparatorios, el quejoso del juicio de amparo al rubro indicado, contaba con el plazo de cinco años para poder iniciar el procedimiento en la vía indicada, el cual, como se ha señalado anteriormente, conocía perfectamente, pues las diligencias preparatorias fueron en materia mercantil, e inclusive, al momento en que fue desestimada la vía única civil intentada incorrectamente, contaba con el plazo de tres años, cuatro meses y doce días, es decir, no era necesario garantizar, por parte del Juez de primera instancia, el derecho de acceso o los tribunales a exigir su derecho, pues en el mismo, convergen todos los elementos hechos valer con anterioridad, es decir, que lo quejosa nunca estuvo en un estado de indefensión o en un lugar de desventaja frente o mi representado, pues ambas son entes de comercio, los cuales por sus capacidades económicas y logísticas tienen mayor acceso o medios y herramientas para acceder o los tribunales, razón por la cual, si es una causa imputable o la quejosa el no ejercicio en la vía y forma correctos, la demanda intentada, y que es origen del presente negocio jurídico.

"Al respecto, este último criterio, comparte elementos con el ya señalado anteriormente, y respecto de los cuales, el a quo basó el texto de su interpretación del artículo 17 constitucional, el cual, como se señaló anteriormente, es sin lugar o duda, excesivo, pues del mismo, generó un manto protector mucho mayor a la parte quejosa, lo que resulta jurídicamente imposible, tomando en consideración el principio de estricto derecho que impera en los juicios mercantiles y que por lo tanto se comparte en los juicios de garantías que conocen de las cuestiones hechas valer en aquellos mismos.



"Es de necesidad señalar, que la interpretación de la tesis expuesta anteriormente. a la luz del artículo 17 constitucional, me deja en una desventaja procesal, pues es el mismo a quo, quien al efectuar el juicio de valor de los conceptos de violación hechos valer por la aquí quejosa, los declara infundados e inoperantes, reiterando además que ni si quiera ataca frontalmente los elementos hechos valer por la autoridad responsable en la resolución impugnada, con lo cual se deja ver que efectúa un ejercicio de suplencia en la de deficiencia de la queja al amparo de la figura de la causa de pedir, ya que de manera excesiva complementa y perfecciona los conceptos de violación, situación que como se ha señalado es notoria al analizar la última parte de la parte considerativa de la sentencia de la que me duelo.

"En ese sentido, la interpretación que se da al derecho fundamental de acceso a la tutela jurisdiccional también es excesiva, pues amplía los supuestos hipotéticos en los que son aplicables los criterios antes analizados, hasta el punto de proteger al quejoso, lo cual me deja en un estado de indefensión al generar un desequilibrio procesal, además de que con dicha interpretación se está privando a mi representada, como se había señalado anteriormente, de poder defenderse de dicho criterio novedoso, tomando en consideración la tesis de jurisprudencia anteriormente analizada.

"En consecuencia, se está privando a mi representada de las prerrogativas que las leyes mexicanas le conceden, como lo es el de perder de manera natural por el paso del tiempo, una obligación que ahora se le exige de manera extemporánea, derecho que le conceden los códigos aplicables y que fueron expedidos antes de la constitución de la sociedad que rige a mi representada, y que desde luego, gozan todos los mexicanos en el ejercicio de sus derechos.

"Todo lo anterior, se esgrime de manera directa en contra de la conclusión hecha valer por el *a quo*, que a continuación se cita:

"69. De ahí que. si bien el artículo 1041 del Código de Comercio establece que se estima lo prescripción como no interrumpida por interpelación judicial, si el actor se desiste de ello o si su demanda es desestimada: lo cierto es que esta disposición, como lo resolvió nuestro Atto Tribunal, debe ser interpretada a la luz del párrafo tercero, del artículo 17 Constitucional, por lo que debe considerarse



que la declaratoria de improcedencia de lo vía de un juicio anterior –como un primer error– no puede ser equiparable a una desestimación de la demanda y, por ende, sí es apto para interrumpir la prescripción.’

"De esto. cabe mencionar, que es la conclusión material de las interpretaciones hechas con anterioridad.

"Sin embargo, es necesario traer a colación la siguiente tesis de jurisprudencia por contradicción de tesis: Registro digital: 167426. Instancia: Primera Sala. Tipo: **Jurisprudencia**.

"PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. EL PLAZO PARA QUE OPERE NO SE INTERRUMPE CUANDO SE DESESTIMA LA DEMANDA POR PROCEDER UNA EXCEPCIÓN DILATORIA O PROCESAL (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE SAN LUIS POTOSÍ Y VERACRUZ).’

"De acuerdo con los artículos 1113 y 1201 de los Códigos Civiles poro los Estados de San Luis Potosí y Veracruz, respectivamente, la prescripción se interrumpe por la presentación de una demanda o cualquier otro género de interpelación judicial notificada al deudor, y se tendrá por no interrumpida si se desestima lo demanda o el actor se desiste de ella. Ahora bien, la desestimación de una demanda implica que se desechó o que no prosperó, ya sea por resolverse el negocio en lo principal o por uno cuestión que verse sobre lo regularidad del proceso. Por tanto, cuando se desestima una demanda por proceder una excepción dilatoria o procesal, el plazo para que opere la prescripción de la acción no se interrumpe, pues al no haber pronunciamiento de fondo, la demanda se tendrá por no puesta. Esto es. lo procedencia de una excepción dilatoria o procesal sólo tiene un efecto temporal, en tanto que su objeto es detener provisionalmente la continuación del proceso o la conformación de la relación procesal; de ahí que si la situación jurídica que regía antes de la presentación de lo demanda no se modifica, se dejan a salvo los derechos paro intentar lo acción dentro del término primigenio que le rige.’

"De lo que se colige, que el Aguo incumplió con su obligación de acatar con los criterios que son jurisprudencia, como lo es el criterio antes citado, máxime que el mismo proviene de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la



Nación. violando entonces con lo dispuesto por el artículo 217 de la Ley de amparo vigente, el cual señala que los criterios emitidos por la Suprema Corte, son de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales.

"Lo anterior se suma al desequilibrio procesal generado por la interpretación efectuada respecto al derecho de acceso a una tutela judicial efectiva, en la que se generó un desequilibrio procesal entre las partes, generando incluso, una grieta en la certeza y seguridad jurídica que mi representada goza por las prerrogativas con origen en la constitución mexicana, generando los agravios hechos valer en el presente punto.

**"SEGUNDO.** En corolario con lo antes expuesto, el a quo, también decide aplicar la tesis de jurisprudencia de rubro 'AMPARO DIRECTO. LOS ÓRGANOS FEDERALES PUEDEN SUSTITUIRSE EN LA FUNCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO SÓLO PARA NEGARLO, SINO TAMBIÉN PARA CONCEDERLO. SIEMPRE QUE NO EXISTA DUDA ACERCA DE LOS ELEMENTOS EN QUE SE APOYAN PARA RESOLVER, PUES ELLO PRIVILEGIA LA EMISIÓN DE SENTENCIAS QUE RESUELVAN EL FONDO DEL ASUNTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES.', la cual ya fue señalada de manera previa.

"Al respecto, y siguiendo con la interpretación del artículo 17 constitucional, el a quo considera que el resultado del fallo que se dicte con el Juez de origen, no variará su forma, una vez analizadas las consideraciones que se señalaron anteriormente.

"Sin embargo, cuestiones analizadas anteriormente, podemos observar que existen diversos elementos que no fueron o fueron tomados en consideración de manera incorrecta al momento de dictar la sentencia de la que me duelo, y con lo cual si podría variar lo sentencia del juicio de origen, como lo podría ser lo jurisprudencia de rubro 'PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN. EL PLAZO PARA QUE OPERE NO SE INTERRUMPE CUANDO SE DESESTIMA LA DEMANDA POR PROCEDER UNA EXCEPCIÓN DILATORIA O PROCESAL (LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS DE SAN LUIS POTOSÍ Y VERACRUZ).', y de lo cual concede la razón a mi representada, y que fuera invocada en el juicio de origen al contestar la demanda inicial y que no fue tomada en consideración por el *a quo*.



"Las violaciones generadas o agravios generados por el *a quo*, nacen en el sentido de que, por un lado concede beneficios excesivos en favor de la quejosa, los cuales como se ha señalado, se consideran actos de suplencia de la queja, bajo la luz de la propia desestimación por parte del *a quo* respecto de los conceptos de violación estudiados; y por otro lado, se ciñe exclusivamente o analizar las afirmaciones hechas valer por la quejosa en el amparo, sin si quiera haber analizado el sumario en el que se pudiese analizar por ejemplo el hecho de hacer valer una tesis de jurisprudencia como la antes citada, pues según los principios generales del derecho, sólo los hechos y afirmaciones son susceptibles de probarse, mas no así el derecho, el cual debe analizarse de manera oficiosa por parte de los tribunales, máxime cuando se trata de un juicio constitucional; dicho esto, el mismo no es objeto de un amparo adhesivo por las razones ya expuestas, pues el mismo, al ser uno jurisprudencia firme emitida por la Suprema Corte, es de observancia obligatoria para el *a quo*.

"Asimismo, es claro que con esto se genera una desigualdad procesal, con lo que se priva a mi representada de acudir ante tribunales imparciales para la búsqueda de sus derechos, el que en este caso sería el del derecho a la debida defensa.

"Lo anterior es así, ya que se insiste, con los elementos antes citados y que el *a quo* si tuvo a la vista e incluso consideración al momento de dictar la sentencia de la que me duelo, es dable que exista una variación en la interpretación y consecuente resolución que a su vez dicte en cumplimiento con el amparo el Juez de origen, ya que se debe traer a colación los hechos con los cuales anteriormente se señala no se actualizan las hipótesis jurídicas que las interpretaciones exigen, es decir, que la pérdida del derecho si es una causa imputable a la quejosa, ya por haber quedado demostrado que conocía la vía correcta, ya por que siempre se le garantizó el derecho de poder seguir instando la maquinaria judicial para la exigencia de su derecho.

"Así las cosas, es dable concluir que el Juez de origen si tiene elementos a considerar para variar su determinación, contrario a lo que señala el *a quo*, lo que hace desde luego, generando un manto protector en el mismo sentido de otorgar uno suplencia en la queja deficiente de la actora, al determinar de manera subjetiva que la sentencia no puede variar tomando en consideración los



elementos que se tienen en el sumario; además, con ello se violenta desde luego el debido proceso en detrimento de mi representada, además los relativos o una tutela judicial efectiva, así como al acceso de una justicia imparcial, pues se está determinando de manera subjetiva el sentido del fallo que debe ser resuelto por el Juez de origen, lo que sin lugar a duda es un agravio en la esfera jurídica de mi representada.

**"CAPITULO ESPECIAL DE DENUNCIA DE CONTRADICCIÓN DE TESIS  
..."**

### **B. Análisis de la procedencia del recurso de revisión**

**17.** De conformidad con lo establecido en la Ley de Amparo, el recurso de revisión en amparo directo es un medio de impugnación de naturaleza eminentemente extraordinaria porque, como lo ha señalado esta Primera Sala en diversas ocasiones, las sentencias de amparo directo son, en principio, definitivas e inatacables.

**18.** En este sentido, de la interpretación armónica de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal;<sup>22</sup> 81, fracción II, de la Ley de Amparo,<sup>23</sup> y 10, fracción IV, y 21, fracción IV, inciso a),<sup>24</sup> de la Ley Orgánica del

<sup>22</sup> **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

**"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 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; "Fracción reformada D.O.F. 25-10-1967, 10-08-1987, 11-06-1999, 06-06-2011, 11-03-2021."

<sup>23</sup> **Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

**"II.** En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido



Poder Judicial de la Federación, en relación con el Acuerdo 9/2015 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se desprende que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando:

**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; y,

**b)** Que 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.

**19.** En efecto, 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

---

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. "Fracción reformada D.O.F. 07-06-2021."

<sup>24</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

"...

**IV.** Del recurso de revisión en amparo directo, 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 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; ..."

**Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

"...

**IV.** Del recurso de revisión en amparo directo, 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 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 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 hubiese omitido su aplicación.

**20.** Esto es, serán procedentes únicamente aquellos recursos que reúnan ambas características. Dicho de otro modo, 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 actualizarse su improcedencia.

**21.** En el presente caso, de la lectura de la sentencia recurrida, a la luz de los agravios vertidos por la parte tercera interesada-recurrente, se desprende que, si bien se plantea el estudio de los alcances del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva contemplado en el artículo 17 constitucional, en relación con la prescripción de la acción intentada en un juicio oral mercantil, el asunto no reviste un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, al haberse dictado con base en los precedentes de este Alto Tribunal, aplicables específicamente al caso.

**22.** En efecto, de la lectura de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en el juicio de amparo directo civil <sup>\*\*\*\*\*</sup>, vinculado al diverso <sup>\*\*\*\*\*</sup>, se advierte que para resolver la cuestión planteada por la parte actora, en contra de la sentencia que dictó la Juez Sexto de lo Mercantil del Estado, en los autos del juicio oral mercantil <sup>\*\*\*\*\*</sup>, en la que declaró procedente la excepción sobre la prescripción de la acción de enriquecimiento ilegítimo, el Tribunal Colegiado analizó los antecedentes del caso a la luz de lo resuelto por esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión <sup>\*\*\*\*\*</sup>,<sup>25</sup> así como el diverso amparo directo <sup>\*\*\*\*\*</sup>,<sup>26</sup> en las que

<sup>25</sup> Estas consideraciones dieron origen a la tesis 1a. LXXVII/2019 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 70, Tomo I, de septiembre de 2019, visible a página 125, con número de registro: 2020614, de rubro y texto: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL





se determinó, en síntesis, que cuando se ejerza una acción, se siga su procedimiento y dentro del mismo, se llegue a determinar la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos del actor para que los deduzca en la vía y

ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES. El derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es un derecho público subjetivo que toda persona tiene para acceder de manera pronta y expedita a tribunales independientes e imparciales, a plantear una pretensión o a defenderse de ella, con el fin de que a través de un proceso en el que se respeten ciertas formalidades se decida sobre la pretensión o la defensa, y en su caso, se ejecute tal decisión, dentro de los plazos y términos que fijen las leyes. Ahora, si bien la ley aplicable no deberá imponer límites al derecho a una tutela judicial efectiva, sí preverá requisitos y formalidades esenciales para el desarrollo del proceso; uno de estos requisitos es la procedencia de la vía, cuyo estudio es de orden público y debe atenderse previamente a la decisión de fondo, ya que el análisis de las acciones sólo puede realizarse si la vía escogida es procedente, pues de no serlo, las autoridades jurisdiccionales estarían impedidas para resolver sobre ellas. Sin embargo, **cuando se ejerza una acción, se siga su procedimiento y dentro del mismo, se llegue a determinar la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos del actor para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, debe garantizarse la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando a la fecha de la determinación haya precluido, ya que su trámite en la vía incorrecta por sí mismo, no constituye una actitud de desinterés o negligencia.**

Dado lo anterior, la autoridad que advierta la improcedencia de la vía, al dejar a salvo los derechos de la promovente, debe aclarar que, en caso de que las quejas decidieran promover su acción en la vía y términos correspondientes, no debe considerarse que ha operado la prescripción, pues su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta; pues de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines. En el entendido que en los casos donde la pérdida de la acción derive de la negligencia o de la falta de diligencia de las partes, no es dable aducir una afectación al derecho a una tutela judicial efectiva, porque ello es atribuible exclusivamente al actuar de los interesados."

<sup>26</sup> Dicha decisión dio origen a la jurisprudencia 1a./J. 48/2021 (11a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 7, Tomo II, de noviembre de 2021, visible a página 1341, con número de registro: 2023876, de rubro y texto: "PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS). Hechos: Una persona moral demandó en la vía ordinaria mercantil el pago de honorarios por la prestación de servicios médicos, en la que obtuvo una sentencia favorable, la cual fue revocada en apelación, pues de oficio se advirtió la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos de la actora para que los hiciera valer en la vía y forma que corresponda. Posteriormente, la persona moral intentó el cobro de dichos honorarios en un juicio civil en la vía sumaria; sin embargo, el juzgador consideró que se actualizó la prescripción en términos del artículo 1246, fracción I, del Código Civil para el Estado de Morelos, decisión que fue confirmada por el tribunal de apelación. En contra de esta resolución se promovió amparo directo.



forma que corresponda, debe garantizarse la posibilidad material de acceder a la instancia respectiva, aun cuando a la fecha de la determinación haya precluido, ya que su trámite en la vía incorrecta, por sí mismo, no constituye una actitud de desinterés o negligencia.

**23.** Que dado lo anterior, la autoridad que advierta la improcedencia de la vía, al dejar a salvo los derechos de la promovente, debe aclarar que, en caso de que las quejas decidieran promover su acción en la vía y términos correspondientes, **no debe considerarse que ha operado la prescripción, pues su cómputo no debe incluir el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta;** de otra manera implicaría una obstaculización al acceso a la justicia y el establecimiento de un derecho ilusorio con respecto a sus fines.

**24.** Precedentes que estimó vinculantes para resolver el tema en estudio, pues si bien interpretaron disposiciones normativas diversas –artículo 1251, fracción II, del Código Civil del Estado de Morelos– al numeral 1041 del Código de Comercio; estas porciones normativas y la contemplada en el código mercantil en estudio, son idénticas en cuanto a los casos en que se interrumpe el plazo de la prescripción y cuando se considera como no interrumpida en los supuestos de desestimación de la demanda.

---

"Criterio jurídico: En el cómputo del plazo de prescripción que se realice sobre el ejercicio de una segunda acción no debe computarse el tiempo que duró la tramitación y resolución de un primer juicio que concluyó con una declaratoria de improcedencia de la vía y la respectiva salvaguarda de los derechos de la parte actora para que los deduzca en la vía y forma que corresponda, pues esta determinación no se equipara a una desestimación de la primera demanda.

"Justificación: La decisión de un órgano jurisdiccional en el sentido de dejar a salvo los derechos de la parte actora, por resultar improcedente la vía en que intentó, no debe ser considerado un simple postulado abstracto, sino que debe ser real y materialmente posible, lo que resulta acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, el entendimiento y aplicación del artículo 1251, fracción II, del Código Civil para el Estado de Morelos, en cuanto dispone que la desestimación de la demanda no interrumpe el plazo de prescripción, no pueden abstraerse del reconocimiento judicial efectuado en tal sentido. En cambio, la interpretación de dicho artículo a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva, de la manera que mayor protección brinde a las personas y con un enfoque que privilegie la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales, impide considerar que la declaratoria de improcedencia de la vía de un primer juicio sea equiparable a una desestimación de la demanda y que, por tanto, no es apta para interrumpir la prescripción. Lo anterior, en el entendido de que esta interpretación sólo puede operar en aquellos casos en los que la causa por la que se perdió la posibilidad de acudir a la vía derive de cuestiones imputables a la parte actora."



**25.** Entonces, al tratarse el acto controvertido en el presente recurso, de una sentencia cuya materia de constitucionalidad está zanjada en precedentes de este Alto Tribunal, se hace patente en principio, que no se actualiza el segundo de los elementos necesarios para hacer procedente su estudio, en cuanto al elemento de importancia y trascendencia, en los términos que esta Primera Sala ha determinado.

**26.** No obstante, como también lo ha referido esta propia Suprema Corte,<sup>27</sup> existe la posibilidad de que aun cuando la cuestión resuelta por el Tribunal Colegiado trate de problemáticas resueltas en precedentes de este Alto Tribunal, excepcionalmente, el recurso de revisión será procedente si en el amparo directo se resuelve contraviniendo esos precedentes o bien, como sustenta el recurrente sucedió en el caso, se dio una interpretación distinta a una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte, con lo que se estaría erigiendo una nueva interpretación constitucional en detrimento de la certeza que proporciona el acervo jurisprudencial de este Máximo Tribunal.

**27.** De ahí que, para establecer la procedencia del recurso de revisión, cuando se plantea que el Tribunal Colegiado tergiversó los alcances de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se hace necesario analizar el detalle de la acusación que realiza el recurrente, a fin de determinar si lo resuelto en el amparo directo se ajusta al criterio emitido por este Alto Tri-

<sup>27</sup> Al analizar el tema de la importancia y trascendencia a partir del Acuerdo General Plenario 9/2015, en la tesis 1a. CCLXXXII/2016 (10a.), con registro digital: 2013218, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DIMENSIONES QUE DEBE ATENDER EL ESTUDIO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO.", esta Primera Sala determinó que se actualiza esa hipótesis si "... el pronunciamiento contenido en la sentencia recurrida y cuyo estudio se plantea, pudiera implicar el desconocimiento u omisión de un criterio –que no necesariamente debe estar fijado en jurisprudencia firme– sostenido por el alto tribunal."

En ese mismo sentido, la Segunda Sala emitió la tesis 2a. LI/2020 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO LA SENTENCIA RECURRIDA RESUELVE EL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO, CONTRAVINIENDO LOS PRECEDENTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.". Así como la jurisprudencia 2a./J. 95/2018 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE IMPUGNE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELACIONADA CON UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL."



bunal o existe la necesidad de enmendar una contravención a precedentes o la aplicación indebida de jurisprudencia.<sup>28</sup>

**28.** A ese respecto, la parte tercera interesada en el juicio y ahora recurrente acusa que el Tribunal Colegiado realizó una indebida interpretación de las tesis cuyos rubros indican: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INI-

<sup>28</sup> Sobre dicho análisis, es ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 32/2017 (10a.), de esta Primera Sala, con registro digital: 2014100, de rubro y texto siguientes: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA CONSTATAción DE LAS NOTAS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA LA PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO DEBE REALIZARSE MEDIANTE UN EJERCICIO SUSTANTIVO DE VALORACIÓN POR EL QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PLASMA SU POLÍTICA JUDICIAL. De los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del Acuerdo General Número 9/2015 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se advierte que para que el recurso de revisión en amparo directo sea procedente, es condición necesaria, mas no suficiente, que subsista una genuina cuestión constitucional pues, además, es indispensable que se determine que los méritos del asunto lo hacen importante y trascendente. Ahora bien, en la norma constitucional no se define lo que debe entenderse por cada una de esas propiedades, lo que implica una delegación para que sea el Alto Tribunal quien los desarrolle por medio de los acuerdos generales, esto es, a partir de una facultad normativa de reglamentación. Sin embargo, al definir lo que es importante y trascendente no debe hacerlo arbitrariamente, sino teniendo en cuenta el propósito del Constituyente, expresado en la iniciativa de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de 11 de junio de 1999, en la que se concluyó que era imprescindible permitir a la Suprema Corte concentrar todos sus esfuerzos en el conocimiento y la resolución de aquellos asuntos inéditos o que comprendan un alto nivel de importancia y trascendencia y que, por tal razón, impactan en la interpretación y aplicación del orden jurídico nacional. En efecto, a partir de dicha reforma, el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, reserva a la Suprema Corte la facultad de definir los casos que son de importancia y trascendencia para efectos de su procedencia, lo que no sucedía antes de ese momento, pues la procedencia no se condicionaba a ningún juicio de relevancia, lo que implicaba que su admisión no fuera discrecional. Así, en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, el Acuerdo General Plenario 9/2015 reglamenta los conceptos de importancia y trascendencia en términos flexibles, al limitarse a establecer que la resolución correspondiente debe dar lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; en ese sentido, la actualización de estos requisitos debe realizarse caso por caso, buscando contestar la pregunta si de declararse la procedencia del recurso, ello permitiría a la Suprema Corte, como Tribunal Constitucional, emitir un pronunciamiento sobre una cuestión novedosa y de relevancia para el orden jurídico pues, en caso contrario, ha de declararse improcedente el recurso intentado. De ahí que la constatación de las notas de importancia y trascendencia para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, se realiza mediante un ejercicio sustantivo de valoración por el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación plasma su política judicial."



CIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES.", "AMPARO DIRECTO. LOS ÓRGANOS FEDERALES PUEDEN SUSTITUIRSE EN LA FUNCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO SÓLO PARA NEGARLO, SINO TAMBIÉN PARA CONCEDERLO, SIEMPRE QUE NO EXISTA DUDA ACERCA DE LOS ELEMENTOS EN QUE SE APOYAN PARA RESOLVER, PUES ELLO PRIVILEGIA LA EMISIÓN DE SENTENCIAS QUE RESUELVAN EL FONDO DEL ASUNTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES." y "PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS)."

**29.** A su juicio, es indebida la aplicación de dichos criterios, en síntesis, porque:

a) El Tribunal Colegiado suplió la deficiencia de la queja, aun tratándose de un asunto de naturaleza mercantil en la que no opera, justificando su actuar en la jurisprudencia de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR."

Ello es así, porque a pesar de haber declarado inoperantes la mayoría de los conceptos de violación expuestos en la demanda de amparo, introduce conceptos no aducidos en la demanda, de los que deriva en la aplicación de las jurisprudencias relativas a la prescripción.

b) Que la aplicación de las tesis de jurisprudencia: "PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS)." y "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES.", fue incorrecta y con ello se otorgan nuevos límites al derecho a la tutela judicial efectiva prevista en el artículo 17 constitucional.



De acuerdo a la parte recurrente, el Tribunal Colegiado debió advertir que la tesis en comento establece excepciones para su concesión, pues la salvedad que prevé dicha interpretación está condicionada a que la extinción de la acción **no** resulte por una causa imputable a la parte actora.

En el caso, a su consideración la causa por la que resultó improcedente la vía es imputable a la voluntad de la parte actora, pues con antelación había promovido medios preparatorios de juicio mercantil.

c) Asimismo, el a quo dejó de observar que no había necesidad de garantizar la posibilidad real de ejercer su derecho de acción por la vía correspondiente porque aún tenía suficiente tiempo cuando concluyó la vía única civil para formular la demanda en la vía correcta.

d) De igual forma, señala que con el estudio de los alcances del artículo 17 constitucional, constituye una cuestión novedosa que no fue alegada por la parte actora en el juicio y, por ende, se genera un desequilibrio procesal en su perjuicio.

**30.** Resulta evidente que las cuestiones expuestas por el recurrente, con el ánimo de hacer procedente el recurso de revisión del amparo directo ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la luz de las tesis de la Segunda Sala 2a. LI/2020 (10a.), de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO LA SENTENCIA RECURRIDA RESUELVE EL PROBLEMA DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADO, CONTRAVINIENDO LOS PRECEDENTES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN." y jurisprudencia 2a./J. 95/2018 (10a.) "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE EXCEPCIONALMENTE CUANDO SE IMPUGNE LA APLICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELACIONADA CON UN TEMA PROPIAMENTE CONSTITUCIONAL.", resultan inoperantes al sustentarse en hechos y conceptos falaces.

**31.** Tal afirmación se soporta en principio, de la lectura de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en el juicio de amparo directo civil \*\*\*\*\*, vinculado al diverso \*\*\*\*\*, en contraste con la



demanda que le dio origen y de las que se advierte que no existió la aducida suplencia de la deficiencia en la queja.

**32.** En la demanda de amparo, la parte quejosa Carnes Supremas Muñoz, Sociedad Anónima de Capital Variable, señala que la responsable pasa por alto que la legislación civil federal a diferencia de la de San Luis Potosí que es la que invoca como fundamento en su sentencia, establece en el artículo 1168 que se interrumpe la prescripción por entre otras causas conforme la fracción II, por demanda u otro cualquiera género de interpelación judicial notificada al poseedor o al deudor en su caso.

**33.** A ese respecto, el Tribunal Colegiado establece correctamente que se estima que este error en la cita de tal precepto es intrascendente, debido a que el artículo 1041 del código mercantil es de redacción similar, por lo que no existe obstáculo en analizar los disensos hechos valer por la quejosa bajo lo establecido en el Código de Comercio; sin que esto implique suplir la deficiencia de la queja a la peticionaria de amparo, pues se estima que se trató de un error en la cita de la porción normativa aplicable, que no cambia los argumentos y el sentido de lo que se duele la actora-quejosa.<sup>29</sup>

**34.** Afirmación que es de fácil comprobación en cotejar el texto del numeral los artículos 1168, fracción II, del Código Civil Federal y el artículo 1041 del Código de Comercio, los cuales señalan lo siguiente:

---

<sup>29</sup> Sirve de apoyo para sustentar esta cuestión, la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 15, Primera Parte, visible a página 43, con número de registro: 233819, de rubro y texto: "SUPLENCIA DE DEMANDA DEFICIENTE Y SUPLENCIA DE ERROR. El amparo contra leyes impone una norma de conducta al órgano del Poder Judicial consistente en que, en los fallos que se dicten, sólo deben analizarse los conceptos de violación expuestos en la demanda, sin formularse consideraciones sobre actos que no se reclamen expresamente o que no se relacionen con los conceptos de violación. Es decir, por virtud del principio de estricto derecho, el juzgador no tiene libertad para apreciar todos los posibles aspectos inconstitucionales del acto reclamado o del que debió ser acto reclamado, sino que está constreñido a examinar únicamente aquellos que se traten en la demanda de garantías. Ello equivale a que el juzgador no pueda colmar las deficiencias de la demanda, o las omisiones en que haya incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados. Ahora bien, la suplencia de la demanda deficiente es distinta a la suplencia del error, que sí procede aun en los amparos de estricto derecho, y que es a lo que se refiere el artículo 79 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. Esta suplencia del error puede darse cuando existe una



"**Artículo 1168.** La prescripción se interrumpe:

"I. ...

"II. Por demanda u otro cualquiera género de interpelación judicial notificada al poseedor o al deudor en su caso;

"Se considerará la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial, si el actor desiste de ella, o fuese desestimada su demanda;

"III. ..."

"**Artículo 1041.** La prescripción se interrumpirá por la demanda u otro cualquier género de interpelación judicial hecha al deudor, por el reconocimiento de las obligaciones, o por la renovación del documento en que se funde el derecho del acreedor.

"Se considerará la prescripción como no interrumpida por la interpelación judicial, si el actor desistiese de ella o fuese desestimada su demanda."

**35.** Por otro lado, la previsión de los criterios aplicados por el Tribunal Colegiado, contrario a lo que aduce el aquí recurrente, establecen precisamente como condicionante, que la causa que determina la improcedencia de la vía, debe distinguirse como una causa imputable a la parte actora y no la desestimación de lo demandado, precisamente porque la improcedencia de una demanda por no corresponderle el derecho que demanda o por desistimiento, no pueden ser considerados equívocos atribuibles a la parte actora y, por tanto, no podrían generar la posibilidad de que intente ejercer la acción en la vía

---

equivocada cita o invocación de la garantía violada, tanto en su denominación, como en el precepto constitucional que la contenga, y sólo significa que el juzgador puede corregir el error respecto de dicha equivocada cita o invocación, pero sin cambiar los hechos o conceptos de violación expuestos en la demanda. Sin embargo, el imperativo del artículo 79 no opera, no se extiende, a casos en que existe error en lo que debió ser el acto reclamado, pues entonces no hay error en la cita o invocación de la garantía violada, sino se cambiaría propiamente la litis del juicio constitucional para ampliarla a un nuevo acto que no fue reclamado. Consecuentemente, no tiene aplicación a este caso el artículo 79 de la Ley de Amparo."





adecuada. Sin embargo, el recurrente invierte la condición para señalar que es atribuible al quejoso la equivocación en la vía y por lo cual se estableció por parte del Tribunal Colegiado un nuevo límite al artículo 17 constitucional, con la intención de adecuar el criterio a los hechos y no el adecuado ejercicio de subsunción de los hechos a la norma, en este caso, jurisprudencial.

**36.** De la misma manera resultan inoperantes los planteamientos de la recurrente Ameritalia Autos, Sociedad Anónima de Capital Variable, en cuanto a que no había necesidad de garantizar a la quejosa la posibilidad real de presentar la demanda en la vía adecuada, porque tenía tiempo suficiente después de que concluyera la vía única civil para hacerlo, por lo que debió ejercer su derecho dentro del tiempo que le restaba. O que el criterio adoptado por el Tribunal Colegiado introdujo una cuestión novedosa, pues dichas consideraciones, serían en su caso atendibles en el fondo de su impugnación, amén de que sean incorrectas o no.

**37.** Lo cierto es que en la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, en el juicio de amparo directo civil \*\*\*\*\* , vinculado al diverso \*\*\*\*\* , se analizaron los precedentes de la causa y, como resultado de la compulsas de éstos con la hipótesis resuelta en el amparo directo \*\*\*\*\* , del que emanaron las jurisprudencias: "PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS)." y "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES.", se advierte que no existe contradicción a los criterios jurisprudenciales y que la causa debió ser resuelta en los términos sobre los cuales este Alto Tribunal ya señaló las directrices a las que se ajustó el Tribunal Colegiado.

**38.** Efectivamente, como puede advertirse de los autos, en resumen, la cadena impugnativa que se resuelve tiene como precedentes los siguientes:



1. Que dos personas, ostentándose como vendedores de la empresa demandada, comparecieron a su domicilio a ofrecerle diversos vehículos; por lo que fue de su interés adquirir un camión nuevo, pactando un primer pago por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), y otro por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

2. Que el nueve de septiembre de dos mil ocho, realizó una transferencia a nombre de Ameritalia Autos, Sociedad Anónima de Capital Variable, perteneciente al \*\*\*\*\* , por la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*).

3. Que posteriormente acudió a las oficinas de la demandada a realizar el segundo pago, sin embargo, el personal de la empresa le informó que no existía registro de contrato alguno a su nombre y que los vendedores que lo atendieron no se encontraban en la empresa.

4. Que después de las evasivas del personal de la demandada, promovió medios preparatorios a juicio ejecutivo mercantil, el cual fue radicado con el número \*\*\*\*\* del índice del Juzgado Séptimo de lo Civil del Estado –ahora Primero de lo Civil– donde la demandada compareció a través de su apoderada, quien desconoció que la cuenta bancaria perteneciera a su representada y manifestó que su representada no tenía relación contractual con la actora. Al haber negado la empresa demandada, toda relación contractual, consideró la existencia de una responsabilidad extracontractual y, por ende, se actualizó el enriquecimiento ilícito en términos de lo establecido en el artículo 1882 del Código Civil Federal.

5. Que promovió el juicio único civil en contra de la demandada Ameritalia Autos, Sociedad Anónima de Capital Variable, el cual se radicó con el número \*\*\*\*\* del índice del entonces Juzgado Noveno de lo Civil del Estado –ahora Tercero Civil–.

6. Que seguidos los trámites del juicio único civil 918/2013, el tres de marzo de dos mil quince, el Juez dictó sentencia definitiva en la que declaró **procedente la excepción de improcedencia de la vía** y dejó a salvo sus derechos para que los hiciera valer como correspondiera; inconforme con tal decisión, interpuso recurso de apelación, empero, éste fue desechado por auto de dieciséis de abril de dos mil quince.



7. En acuerdo de dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, la Juez Sexto de lo Mercantil del Estado de Aguascalientes, a quien por cuestión de turno correspondió conocer del asunto, radicó la demanda como juicio oral mercantil \*\*\*\*\* , la admitió a trámite y ordenó emplazar a la empresa demandada.

8. El veintiuno de octubre de dos mil veintiuno, la Juez Sexto de lo Mercantil del Estado, dictó la sentencia definitiva correspondiente, en la que declaró procedente la excepción de prescripción negativa hecha valer por la demandada y, en consecuencia, absolvió a Ameritalia Autos, Sociedad Anónima de Capital Variable del pago de todas y cada una de sus prestaciones reclamadas.

**39.** De los precedentes en cuestión y trayendo a colación los hechos<sup>30</sup> que dieron origen a las Jurisprudencias que se aplicaron, es posible advertir la coincidencia en la situación jurídica a resolver, sin que se introduzcan elementos a la interpretación que sobre los alcances del artículo 17 constitucional, ha dado esta Primera Sala.

**40.** Cabe señalar, que aun cuando en la introducción a sus planteamientos de inconformidad, la recurrente menciona una indebida aplicación de la tesis de rubro: "AMPARO DIRECTO. LOS ÓRGANOS FEDERALES PUEDEN SUSTITUIRSE EN LA FUNCIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE, NO SÓLO PARA NEGARLO, SINO TAMBIÉN PARA CONCEDERLO, SIEMPRE QUE NO EXISTA DUDA ACERCA DE LOS ELEMENTOS EN QUE SE APOYAN PARA RESOLVER, PUES ELLO PRIVILEGIA LA EMISIÓN DE SENTENCIAS QUE RESUELVAN EL FONDO DEL ASUNTO SOBRE LOS FORMALISMOS PROCEDIMENTALES.",

<sup>30</sup> "Hechos: Una persona moral demandó en la vía ordinaria mercantil el pago de honorarios por la prestación de servicios médicos, en la que obtuvo una sentencia favorable, la cual fue revocada en apelación, pues de oficio se advirtió la improcedencia de la vía, dejando a salvo los derechos de la actora para que los hiciera valer en la vía y forma que corresponda. Posteriormente, la persona moral intentó el cobro de dichos honorarios en un juicio civil en la vía sumaria; sin embargo, el juzgador consideró que se actualizó la prescripción en términos del artículo 1246, fracción I, del Código Civil para el Estado de Morelos, decisión que fue confirmada por el tribunal de apelación. En contra de esta resolución se promovió amparo directo."



por parte del Tribunal Colegiado, no existe en el cuerpo de la demanda, la referencia al porqué se establece su indebida aplicación, amén de que ésta se hizo para el único efecto de computar adecuadamente el plazo de la prescripción una vez concedido el amparo, por lo que su introducción a la sentencia sería, en todo caso, una cuestión de legalidad, ajena a la materia del presente recurso.

**41.** Con base en ello, no se tiene por colmado el requisito de procedencia del presente recurso de revisión, pues los términos que rigieron el estudio de constitucionalidad contenido en la sentencia impugnada, se trata de una cuestión sobre la que esta Primera Sala ha emitido Jurisprudencia a la que se ciñó el Tribunal Colegiado, por lo que no representa un tema que revista un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos.

**42.** Por todo lo anterior, al resultar improcedente el recurso de revisión y no existiendo deficiencia que suplir de oficio, procede desechar el recurso de revisión y dejar firme la sentencia recurrida.

**43.** No es obstáculo a lo anterior que, por auto de presidencia de este Alto Tribunal, se haya admitido el recurso de revisión porque tal proveído no causa estado, en virtud de que sólo corresponde a un examen preliminar del asunto y no al definitivo que compete realizarlo, según sea el caso, al Tribunal Pleno o a una de las Salas de esta Corte.<sup>31</sup>

## V. DECISIÓN

**44.** En conclusión, toda vez que el asunto no reúne los requisitos legales exigidos para su procedencia, debe **desecharse** el amparo directo en revisión que nos ocupa y declararse firme la sentencia recurrida.

<sup>31</sup> Al respecto, se estima aplicable en términos del sexto transitorio de la vigente Ley de Amparo, la tesis P. /J. 19/98, de rubro: "REVISIÓN EN AMPARO. NO ES OBSTÁCULO PARA EL DESECHAMIENTO DE ESE RECURSO, SU ADMISIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.". Emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y ocho, página 19 y número de registro: 196731.



Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Se desecha el recurso de revisión a que este toca **3774/2022** se refiere.

SEGUNDO.—Queda firme la sentencia recurrida.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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

Firman la Ministra presidenta de la Primera Sala y el Ministro ponente con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 48/2021 (11a.), XXX.3o. J/2 K (10a.) y P./J. 9/2015 (10a.), y aislada 1a. LXXVII/2019 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas, 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas, 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas y 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 4 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 223 de la Ley de Amparo, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, 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 el amparo directo en revisión 3774/2022.

**Tema. Criterios de la Primera Sala en torno a la prescripción de acción de enriquecimiento ilícito y al pago de lo indebido, deben elevarse al ámbito federal mercantil**

1. En sesión de nueve de noviembre de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió<sup>1</sup> desechar el recurso de revisión intentado y dejar firme la sentencia recurrida, toda vez que dicho asunto no colma el requisito de trascendencia necesario para la procedencia del recurso de revisión.

**I. Razones de la mayoría**

2. La sentencia califica de **improcedente** el recurso de revisión sometido a su consideración, ya que si bien se planteó el estudio de los alcances del derecho a la tutela jurisdiccional efectiva –previsto en el artículo 17 constitucional–, en relación con la prescripción de la acción en un juicio oral mercantil, lo cierto es que dicha temática no reviste un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos. Ello, pues el Tribunal Colegiado resolvió el asunto con base en los criterios emitidos por este Alto Tribunal.

3. Del análisis de constancias se advirtió que el órgano colegiado analizó los antecedentes del caso a la luz de lo resuelto por esta Primera Sala en el amparo directo en revisión 4407/2018<sup>2</sup> y el amparo directo 25/2020,<sup>3</sup> respecto de: i) el

<sup>1</sup> Por mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat (presidente), así como los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). En contra, el voto emitido por el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

<sup>2</sup> Resuelto en sesión de seis de marzo de dos mil diecinueve, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, así como los Ministros Luis María Aguilar Morales, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente), quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

<sup>3</sup> Resuelto en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).



deber de garantizar la posibilidad material de acceder a la instancia correspondiente cuando, ejercida la acción, se determine la improcedencia de la vía –dejando a salvo los derechos del actor–, aun cuando a la fecha de la determinación hubiere precluido, toda vez que la tramitación en la vía incorrecta no constituye una actitud de negligencia o desinterés; y, *ii*) la no actualización de la prescripción de la acción, cuando la autoridad advirtió la improcedencia de la vía y dejó a salvo los derechos de la promovente, en tanto el tiempo en que se tramitó el procedimiento en la vía incorrecta no debe considerarse para su cómputo.

4. Lo anterior, aun cuando en los citados precedentes se interpretaron disposiciones normativas<sup>4</sup> distintas al Código de Comercio –analizado en el caso–,<sup>5</sup> ya que su contenido es idéntico –respecto a la interrupción del plazo de prescripción y las hipótesis de desestimación de la demanda que no actualizan tal interrupción–.
5. En consecuencia, al controvertirse una sentencia cuya materia de constitucionalidad está zanjada en precedentes de este Alto Tribunal, la mayoría de los integrantes de la Primera Sala determinó que el asunto no cumple el requisito de **importancia y trascendencia**, necesario para hacer procedente su estudio de fondo.
6. Asimismo, se calificaron de inoperantes los agravios restantes por sustentarse en hechos y conceptos falases, encaminados a hacer procedente el recurso intentado, en esencia, porque: *i*) no existió suplencia de la queja alguna, sino que se trató de un error en la cita del precepto normativo aplicable; *ii*) los criterios de jurisprudencia citados por el órgano colegiado son aplicables, al derivar de situaciones análogas, sin que se introdujeran elementos a la interpretación efectuada por la Primera Sala, de los alcances del artículo 17 constitucional; y, *iii*) refieren aspectos de mera legalidad.
7. Así, se determinó que el asunto no cumple el requisito de interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos al tratarse de una cuestión respecto la cual, la Primera Sala ya ha emitido jurisprudencia.

<sup>4</sup> A saber, el artículo 1251, fracción II, del Código Civil del Estado de Morelos, así como los artículos 17 de la Constitución Federal y, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el artículo 575 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Michoacán.

<sup>5</sup> Particularmente, el artículo 1041 del Código de Comercio.



## II. Razones del disenso

8. Respetuosamente, no comparto el sentido de la resolución. A mi juicio, el asunto sometido a consideración de esta Primera Sala **sí** cumple los requisitos de **importancia y trascendencia**, necesarios para la procedencia del recurso.
9. Es cierto que del análisis de la sentencia recurrida se advierte que el Colegiado estimó vinculantes, al caso concreto, los criterios emitidos por esta Primera Sala al resolver el amparo directo en revisión 4407/2018 y el amparo directo 25/2020 pese a que se interpretaron disposiciones normativas diversas.
10. No obstante, a mi criterio, asumir la existencia de una aplicación análoga de tales precedentes implicaría **extender los efectos de competencia por materia y territorio** de legislación civil local –analizada en los precedentes– a una legislación mercantil de carácter federal, como lo es el Código de Comercio.
11. Ello, pues la jurisprudencia<sup>6</sup> derivada del amparo directo 25/2020 evidencia que tal criterio emanó de la interpretación de legislación civil del Estado de Morelos, mientras que el criterio derivado del amparo directo en revisión 4407/2018 se hizo en relación con la legislación civil del Estado de Michoacán.
12. Lo anterior, aun cuando la tesis derivada del amparo directo en revisión 4407/2018<sup>7</sup> se construyó en términos genéricos a la luz de los artículos 17 constitucional y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin mencionar la legislación procesal civil local involucrada, pues lo cierto es que tal criterio de tesis es aislado.

<sup>6</sup> Tesis 1a./J. 48/2021 (11a.), de rubro: "PRESCRIPCIÓN. PARA SU ACTUALIZACIÓN NO DEBE COMPUTARSE EL TIEMPO QUE MEDIÓ EN LA TRAMITACIÓN DE UN JUICIO QUE CONCLUYÓ CON LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJÓ A SALVO LOS DERECHOS DE LA PARTE ACTORA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS).", en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Primera Sala, Civil, jurisprudencia, Libro 7, Tomo II, noviembre de 2021, página 1341.

<sup>7</sup> Tesis 1a. LXXVII/2019 (10a.), de rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. LA DETERMINACIÓN QUE DECRETA LA IMPROCEDENCIA DE LA VÍA Y DEJA A SALVO LOS DERECHOS DEL ACCIONANTE, DEBE PERMITIR MATERIALMENTE AL ACTOR INICIAR UN NUEVO PROCEDIMIENTO EN LA VÍA Y FORMA CORRESPONDIENTES.", en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Primera Sala, Constitucional, Común, Aislada, Libro 70, Tomo I, septiembre de 2019, página 125.





13. De ahí que, bajo las nuevas reglas de integración de jurisprudencia, esta Primera Sala tenía la oportunidad de elevar tal criterio a nivel de jurisprudencia, o bien, reformularlo a la luz del Código de Comercio.
14. Las consideraciones posteriores son los argumentos que llevaron a pronunciarme en contra del sentido y las consideraciones del proyecto.

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 48/2021 (11a.) y aislada 1a. LXXVII/2019 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de noviembre de 2021 a las 10:37 horas y 13 de septiembre de 2019 a las 10:22 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PARA EFECTOS DE SU PROCEDENCIA, NO REVISTE INTERÉS EXCEPCIONAL CUANDO LA SENTENCIA RECURRIDA SE SUSTENTA EN CRITERIOS EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SIN INTRODUCIR ELEMENTOS A LA INTERPRETACIÓN.**

Hechos: Una persona moral demandó en la vía oral mercantil a una diversa persona moral la indemnización por enriquecimiento sin causa. La parte demandada, al contestar, opuso la excepción de prescripción negativa de la acción; el Juez de primera instancia declaró procedente dicha excepción. Inconforme, la parte actora promovió juicio de amparo directo, el cual fue concedido a la quejosa por el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, a la luz de lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en dos amparos directos en revisión. Inconforme, la tercera interesada promovió recurso de revisión en el que cuestionó los alcances del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la prescripción de la acción intentada en un juicio oral mercantil.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no se surte el requisito de interés excepcional necesario para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, cuando la sentencia recurrida sustente su resolución en criterios del Alto Tribunal, sin haberlos interpretado.



Justificación: Es criterio reiterado por esta Primera Sala que se actualiza el interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, cuando esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierta que la resolución del recurso de revisión en amparo directo dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional; también cuando lo decidido en la sentencia 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 hubiese omitido su aplicación. En sentido inverso, la resolución de una cuestión de constitucionalidad no reviste un interés excepcional en materia constitucional o de derechos humanos, cuando se advierta la coincidencia en la situación jurídica resuelta con criterios de esta Primera Sala, sin que se introduzcan elementos a la interpretación realizada.

#### 1a./J. 9/2024 (11a.)

Amparo directo en revisión 3774/2022. Carnes Supremas Muñoz, S.A. de C.V. 9 de noviembre de 2022. Mayoría de cuatro votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien formuló voto particular. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Yairsinio David García Ortiz.

Tesis de jurisprudencia 9/2024 (11a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de diez de enero de dos mil veinticuatro.

Esta tesis se publicó el viernes 19 de enero de 2024 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de enero de 2024, 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 EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2990/2022.**

En sesión de veintiséis de octubre de dos mil veintidós, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo directo en revisión 2990/2022. La mayoría de la Sala decidió modificar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado por la parte quejosa.



En esencia, la Sala estudió uno de los conceptos de violación planteados por la quejosa, relacionado con el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, pues ella se autoadscribió como indígena p'urhépecha. De acuerdo con la quejosa, no fue asistida por un defensor especializado que hablara su lengua y conociera su cultura en la audiencia inicial.

Dicho concepto de violación fue analizado por la Primera Sala en relación con el impacto que tuvo la violación a dicho derecho en el procedimiento abreviado, pues (de acuerdo con la quejosa) en dicho proceso no se tomaron en consideración las costumbres que corresponden al pueblo indígena al que pertenece.

Para estudiar el planteamiento, la ejecutoria describió la doctrina de la Sala sobre el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado y destacó las siguientes exigencias: 1) valorar con perspectiva multicultural y 2) acceder a la justicia penal con una perspectiva intercultural. Asimismo, describió la doctrina de la Sala sobre la naturaleza del procedimiento abreviado. Sobre el último tema, la sentencia enfatizó el contenido de la tesis aislada 1a. CCX/2016 (10a.), emitida por la Primera Sala.<sup>1</sup> La ejecutoria destacó que en un juicio de amparo directo derivado de un procedimiento abreviado sólo pueden ser objeto de cuestionamiento la violación al cumplimiento de los presupuestos de procedencia (congruencia, idoneidad, pertinencia y suficiencia de los medios de convicción invocados por el Ministerio Público). Asimismo, de ser el caso, también podía ser objeto la imposición de las penas cuando sean contrarias a la ley, distintas o mayores a las solicitadas por el Ministerio Público y aceptadas por el acusado, así como el monto de la reparación del daño.<sup>2</sup> Sin embargo, de acuerdo con la tesis citada, en el amparo directo no puede ser materia de estudio la acreditación del delito y responsabilidad penal del acusado. Tampoco la exigibilidad de la valoración de las pruebas.

A la luz de lo anterior, la mayoría de la Sala concluyó que, en el caso, la parte quejosa otorgó su consentimiento de conformidad con los estándares derivados del

<sup>1</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación; registro digital: 2012317; instancia: Primera Sala; Décima Época; materias común y penal; tesis 1a. CCX/2016 (10a.); fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página 788; tipo: aislada. De rubro: "PROCEDIMIENTO ABREVIADO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSIDERACIONES QUE PUEDEN SER MATERIA DE CUESTIONAMIENTO CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA DERIVADA DE AQUÉL."

<sup>2</sup> Engrose del amparo directo en revisión 2990/2022, párr. 71.



derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Lo anterior debido a que la quejosa expresó su conformidad con la apertura del procedimiento abreviado de forma voluntaria, libre e informada y con asistencia de su defensor e interprete, los cuales fueron conocedores de la lengua de la imputada. Asimismo, el Juez de la audiencia se cercióró de que la quejosa tuviera pleno entendimiento de las consecuencias de su aceptación.

Además, a diferencia de lo planteado por la quejosa, la Sala estimó que *"la obligación de considerar las costumbres existentes y válidas de un pueblo indígena, sólo pueden ser invocadas o evidenciadas en los supuestos que se trate de alegatos o pruebas que serán objeto de contradicción y del análisis probatorio que constituye el estándar ordinario en juicio oral"*.<sup>3</sup> De modo que, a criterio de la mayoría de la Sala, dicho planteamiento no podía ser estudiado en el procedimiento abreviado.

Adicionalmente, la ejecutoria consideró que la alegada costumbre del pueblo P'urhépecha no tenía un impacto procesal porque ello sólo habría repercutido en la responsabilidad penal de la quejosa, de modo que no ameritaba su pronunciamiento. Asimismo, la mayoría de la Sala descartó la posibilidad de estudiar otros agravios, específicamente, los relacionados con la violación al derecho a ser juzgada con perspectiva de género, la proporcionalidad de la pena y violaciones en etapas previas del juicio ordinario.

Si bien coincido en términos generales con el sentido del engrose, emito el presente voto concurrente para separarme de algunas consideraciones realizadas en la ejecutoria.

En esencia, no coincido con tres puntos. El primero es respecto a las consideraciones que sostienen el tema denominado "cierre de etapas procesales". De acuerdo con la ejecutoria, las cuestiones relacionadas con la debida defensa no se deben analizar por ser violaciones cometidas previas a la etapa de juicio oral. Sin embargo, a mi juicio, esta postura desconoce lo resuelto en materia de cierre de etapas en el amparo directo en revisión 7955/2019<sup>4</sup> (asunto del que fui ponente).

También me separo de la interpretación restringida que se sostiene en relación con el derecho a acceder plenamente a la jurisdicción del Estado en un asunto

<sup>3</sup> *Ibíd*em, párr. 89.

<sup>4</sup> Resuelto por la Primera Sala el veintitrés de junio de dos mil veintiuno, por mayoría de tres votos.



que deriva de un procedimiento abreviado. De acuerdo con la sentencia, el derecho a la defensa técnica (en favor de una persona indígena) no es un presupuesto que pueda analizarse en el fondo. No comparto esta postura.

En tercer lugar, no comparto las consideraciones del párrafo 92 sobre el tema de perspectiva de género. Para explicar con mayor detalle mi postura, estructuro mi voto en tres partes relacionados con los tres aspectos mencionados. A continuación, explico cada uno de ellos:

### **1. Consideraciones sobre cierre de etapas procesales**

En primer lugar, no estoy de acuerdo con las consideraciones que realiza la sentencia en relación con la doctrina conocida como de "cierre de etapas procesales", derivada del amparo directo en revisión 669/2015<sup>5</sup> y que versa sobre la procedencia del amparo directo en materia penal (contenidas en los párrafos 95 a 100 de la sentencia). En particular, me separo de los párrafos 98 y 99 que señalan:

"98. Partiendo de la anterior premisa, esta Primera Sala encuentra que, con el propósito de lograr que el juicio de amparo funcione acorde con la estructura del Sistema Acusatorio Penal, es necesario interpretar el artículo 173, apartado B, de la Ley de Amparo, en armonía con el artículo 20 constitucional, en el sentido de que el estudio de violaciones procesales en amparo directo debe limitarse exclusivamente a las ocurridas en la audiencia de juicio.

"99. Lo anterior, en virtud de que con esta interpretación adquiere operatividad el principio de continuidad que orienta al proceso penal en la lógica de cierre de etapas y oportunidad para alegar, esto es, se parte de la base de que cada una de las etapas procesales en las que se divide –investigación, intermedia y juicio– cumplan la función para la cual fueron diseñadas y, una vez agotada la primera, se avance a la siguiente sin que exista la posibilidad de regresar a la anterior o reabirla, lo que significa que las partes se encuentran obligadas a formular sus planteamientos en el momento o etapa procesal correspondiente, pues de lo contrario, por regla general, se entenderá que agotaron su derecho para inconformarse."

<sup>5</sup> Resuelto por la Primera Sala el veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos.



A mi consideración, tanto el Tribunal Colegiado como el razonamiento mayoritario desatienden por completo el consenso que se alcanzó en el amparo directo en revisión 7955/2019. No aluden a este precedente ni dialogan con él. Tan es así que la sentencia literalmente asevera (en el párrafo 98 ya citado) que "el estudio de violaciones procesales en amparo directo debe limitarse exclusivamente a las ocurridas en la audiencia de juicio".

La Primera Sala llegó a otra conclusión en el amparo directo en revisión 7955/2019. En este precedente, consideró que sí se admitía el estudio de alegatos sobre violaciones previas al juicio oral, en términos del artículo 173, apartado B, de la Ley de Amparo, siempre que la violación alegada (y la prueba ilícita en su caso producida) hayan sido materia de debate en el juicio oral con motivo de la información intercambiada durante la contienda.

## 2. Procedimiento abreviado

En segundo lugar, no coincido con el estudio que realiza la sentencia sobre el procedimiento abreviado. Considero que su aproximación reduce de manera injustificada el alcance del derecho a la defensa adecuada de una persona que se autoadscribe como indígena.

Primero, para verificar si se violó el derecho de una defensa adecuada de la quejosa que se autoadscribe como persona indígena, la mayoría retomó algunas consideraciones del Tribunal Colegiado en donde sostuvo que la quejosa sí expresó su conformidad de forma "libre, voluntaria e informada, con asistencia de su defensor e intérprete". El Tribunal Colegiado consideró que la quejosa sí hablaba y entendía el idioma español, y que contó con la asistencia de una traductora y de un defensor especializado en esa lengua. Además, el Tribunal Colegiado concluyó que el órgano jurisdiccional realizó una serie de preguntas a la quejosa en las que verificó que ella sí entendía español y no como argumentó, esto es, que "*se comunicó con dificultad en ese idioma*".

Una vez que se retoma esto, la sentencia de la Sala señala que "las costumbres o especificidades culturales de los pueblos indígenas" inciden en la responsabilidad penal, lo cual no puede ser estudiado en un procedimiento abreviado y, por consiguiente, tampoco en un juicio de amparo. Se cita la tesis aislada de rubro: "PROCEDIMIENTO ABREVIADO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONSIDERACIONES QUE PUEDEN SER



MATERIA DE CUESTIONAMIENTO CONSTITUCIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO PROMOVIDO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA DERIVADA DE AQUÉL."

Encuentro dos problemas. El primero es el entendimiento que refleja tener el órgano colegiado sobre el derecho contenido en el artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución.<sup>6</sup> El segundo atañe a la comprensión de la Sala sobre los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia del procedimiento abreviado, los cuales, sabemos, sí pueden ser estudiados en un juicio de amparo. Me explico.

Respecto al primer tema (contenido en los párrafos 85 a 91 del engrose) advierto que la ejecutoria –quizás replicando al órgano colegiado– adopta una comprensión un tanto estrecha sobre lo que implica dicho derecho y las consecuencias de su violación.

En mi opinión, resulta incorrecto suponer que el sólo hecho de que la quejosa entienda el español y puede hablarlo implica que la persona no es indígena o que no merece las protecciones del artículo 2o. constitucional. Sobre esto ya existe jurisprudencia sólida desde la Novena Época. En particular, en el amparo directo en revisión 1624/2008,<sup>7</sup> la Primera Sala sostuvo que los derechos previstos en el artículo 2o. constitucional no estaban condicionados al criterio de la competencia monolingüe en lengua indígena. En específico, se dijo lo siguiente:

"No es posible afirmar, en definitiva, como hace el Tribunal Colegiado, que la previsión constitucional según la cual los indígenas tienen garantizado el derecho a que en los juicios de que sean parte se tengan en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, como medio para facilitarles el pleno acceso a la

<sup>6</sup> "Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

"...

"A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

"...

"VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura."

<sup>7</sup> Resuelto por la Primera Sala el cinco de noviembre de dos mil ocho.



jurisdicción estatal, se aplica solamente a las personas que hablan una lengua indígena y además no entienden ni hablan español, por ser éste el concepto de indígena que se maneja en el contexto normativo del artículo 2o. Por el contrario, la persona indígena por cuyos derechos la Constitución Federal se preocupa es paradigmáticamente la persona multilingüe: la persona que obtiene del Estado el apoyo necesario para poder vivir plenamente en su lengua materna, pero también el apoyo para acceder a un recurso que le es hoy por hoy imprescindible para acceder a la comunidad política más amplia a la que pertenece: el conocimiento del español.

"Esta Corte ha reconocido que el grado de competencia concreto en lengua española es relevante para determinar el alcance de una y muy específica de las previsiones del artículo 2o. de la Constitución: la que prevé que las personas indígenas tienen en todo tiempo 'el derecho a ser asistid[a] por intérpretes y defensores que conozcan su lengua y cultura'. Esta acotación es entendible dada la necesidad de racionalizar el uso de los recursos en el sistema de administración de justicia y armonizar en un escenario muy concreto las funciones y necesidades de todos los intervinientes en un juicio."

Además, resultan aplicables la siguiente jurisprudencia y tesis aislada, emitidas por esta Primera Sala, de rubro: "PERSONAS INDÍGENAS. GRADO DE RELEVANCIA DEL CONOCIMIENTO DEL ESPAÑOL PARA LA APLICACIÓN DE LAS PREVISIONES DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.",<sup>8</sup> "PERSONAS INDÍGENAS BILINGÜES O MULTILINGÜES. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o., APARTADO A, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.",<sup>9</sup> "PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. EN LOS JUICIOS Y PROCEDIMIENTOS DE QUE SEAN PARTE, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN TOMAR EN CUENTA TANTO LAS NORMAS DE FUENTE ESTATAL APLICABLES COMO SUS COSTUMBRES Y ESPECIFICIDADES CULTURALES."<sup>10</sup> y "PERSONAS INDÍGENAS. ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN

<sup>8</sup> Registro digital: 2005029; Instancia: Primera Sala; Décima Época; materias constitucional y penal; Tesis 1a./J. 115/2013 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 281; tipo: jurisprudencia.

<sup>9</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación; registro digital: 2005028; Instancia: Primera Sala; Décima Época; materias constitucional y penal; Tesis 1a./J. 114/2013 (10a.); Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 280; tipo: jurisprudencia.

<sup>10</sup> Registro digital: 165720; Instancia: Primera Sala; Novena Época; materias constitucional y penal; Tesis 1a. CCXI/2009; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, diciembre de 2009, página 290; tipo: aislada.





DEL ESTADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. APARTADO A, FRACCIÓN VIII DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."<sup>11</sup>

Así, considero que es contrario a la doctrina de la Sala condicionar la garantía de este derecho –como parece haberlo hecho el Tribunal Colegiado– al supuesto de que la quejosa domina el español.

Respetuosamente, considero que la sentencia emula esa lógica de manera tácita y, con ello, limita la materia de aquello que sí debería ser revisable en un amparo promovido contra la sentencia derivada de un procedimiento abreviado. Uno de los requisitos de validez para el procedimiento abreviado es que la persona acepte entrar al procedimiento abreviado con pleno conocimiento de sus derechos. Ese es un presupuesto fundamental y se puede estudiar en un procedimiento abreviado. Justamente éste es uno de los temas que, sin duda, admite ser estudiado en un juicio de amparo. Si la persona no consintió de manera informada, cabe cuestionar su validez.

El punto medular es este: no es posible afirmar que una persona ha consentido someterse a un procedimiento abreviado si no ha contado con una defensa adecuada plena, en sentido formal y material, y específicamente si no ha contado con las protecciones robustas que la Constitución otorga a personas que se auto adscriben como indígenas para el adecuado ejercicio de su defensa.

### 3. Perspectiva de género

En tercer lugar, no coincido con la conclusión de la sentencia en el sentido de que la violación al derecho de ser juzgada con perspectiva de género escape al alcance del recurso de revisión, como se señala en el párrafo 92 del engrose:

"92. Por otra parte, esta Primera Sala determina que el resto de los agravios esgrimidos por la recurrente escapan del alcance del presente recurso, en virtud de que no pueden estudiarse dada la naturaleza del procedimiento abreviado, siendo éstos: violaciones al derecho a ser juzgada con perspectiva de género ..."

<sup>11</sup> Registro digital: 165719; Instancia: Primera Sala; Novena Época; materias constitucional y penal; Tesis 1a. CCX/2009; Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXX, diciembre de 2009, página 290; tipo: aislada.



A mi consideración, este planteamiento sí puede ser revisado en un amparo directo porque también atraviesa algunos de los presupuestos jurídicos fundamentales para la procedencia del procedimiento abreviado. Por ejemplo, esto toca con el hecho de que la quejosa exprese su conformidad al procedimiento abreviado en forma libre, voluntaria e informada, ya que en su demanda de amparo la quejosa argumenta que, al ser detenida con cuatro hombres, ella se encontraba en una "situación de sometimiento". Además, en la hoja 11 de la demanda de amparo se señala que la quejosa manifestó su consentimiento de efectuar el procedimiento abreviado de "manera apresurada y sin mayor meditación", lo cual evidencia "un gran temor de los hechos" y "la asimetría en la que se encuentra".

Si bien considero que en este caso no se contaba con elementos sobre la detención que nos permitieran suponer que, en efecto, existió una relación de asimetría, como se asevera, sí considero importante no cerrar la puerta al estudio de este tema en sentencias resultantes de procedimientos abreviados.

Por todo ello, aunque comparto, de manera general, la conclusión de la Sala, no coincido con las consideraciones ya destacadas.

**Nota:** La sentencia relativa al amparo directo en revisión 2990/2022 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de febrero de 2023 a las 10:26 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 22, Tomo II, febrero de 2023, página 1779, con número de registro digital: 31272.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 114/2013 (10a.) y 1a./J. 115/2013 (10a.), y aislada 1a. CCX/2016 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de diciembre de 2013 a las 6:00 horas y 19 de agosto de 2016 a las 10:27 horas, respectivamente.

La ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 669/2015 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de 2018, página 136, con número de registro digital: 28243.



## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1221/2022.

En la ejecutoria, se sostuvo la procedencia de la revisión extraordinaria, porque con relación al planteamiento de inconstitucionalidad respecto de la fracción I del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, el Tribunal Colegiado consideró que se actualizaba la condición de preclusión, bajo el argumento de que dentro de la misma secuela procesal de la que derivó el amparo directo que analizó, el precepto ya había sido aplicado en perjuicio del quejoso, en el auto de formal prisión que se dictó en su contra en la respectiva causa penal; sin embargo, en el amparo indirecto que se promovió contra esa resolución, no se cuestionó la regularidad constitucional del precepto.

Consideraciones que se calificaron de contrarias al criterio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que sostuvo al resolver la contradicción de tesis **58/2011**,<sup>1</sup> en la que se precisó:

- En el juicio de amparo directo no podría 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 edificaba en aspectos que regían sólo para el amparo indirecto, habida cuenta que no obstante una previa aplicación, en todo momento debía verificarse que hubiera sido en perjuicio del particular.
- Los planteamientos que se realizaban vía conceptos de violación con el objeto de demostrar la inconstitucionalidad de una norma legal en amparo directo no debían declararse inoperantes por virtud de que la resolución definitiva no fuera el

<sup>1</sup> De la que derivó la jurisprudencia P./J. 1/2013 (10a.), de rubro: "AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. NO OPERA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO CUANDO SE RECLAMA UNA NORMA APLICADA EN PERJUICIO DEL GOBERNADO, A PESAR DE TRATARSE DEL SEGUNDO O ULTERIOR ACTO DE APLICACIÓN."

Así como la jurisprudencia P./J. 2/2013 (10a.), 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."



primer acto de aplicación, pues ese sistema únicamente regía en el amparo indirecto.

- Y, entre otras cuestiones, se delimitó la figura de la preclusión para aquellos casos en los que la inconstitucionalidad de la norma se hacía 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.

Además, se señaló que el asunto revestía interés excepcional, porque si bien al resolver el amparo en revisión **58/2021**,<sup>2</sup> la Primera Sala ya había decretado la inconstitucionalidad del precepto impugnado; ese análisis se realizó respecto del texto correspondiente a la reforma que se publicó el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, que era parcialmente distinto al vigente al momento de los hechos (dos mil catorce); además, aquel asunto derivó de un proceso instruido bajo el modelo acusatorio, mientras que el analizado correspondía a un procedimiento mixto o inquisitivo; con lo que se dejaba claro que la naturaleza del proceso instado no condicionaba ni modificaba las razones por las que la norma había sido calificada de inconstitucional.

En el estudio de fondo del asunto, se reiteraron las consideraciones asumidas por esta Primera Sala de la Suprema Corte, en el citado amparo en revisión **58/2021**, en el que a su vez, se hizo referencia a lo decidido en el amparo directo en revisión **502/2017**<sup>3</sup> y en el amparo en revisión **470/2021**,<sup>4</sup> en el sen-

<sup>2</sup> Fallado el veinticinco de enero de dos mil veintitrés, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se separó de algunos párrafos y reservó su derecho a formular voto concurrente, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (ponente), Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra del voto emitido por el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien reservó su derecho a formular voto particular.

<sup>3</sup> Fallado en sesión de veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reservó el derecho a formular voto concurrente), José Ramón Cossío Díaz (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la presidenta Norma Lucía Piña Hernández (se reservó el derecho de formular voto concurrente). Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>4</sup> Fallado en sesión de once de mayo de dos mil veintidós por mayoría de cuatro votos de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente). En contra del voto emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien considera que en este caso se actualiza una causal de sobreseimiento.



tido de que el secreto bancario o financiero, era parte del derecho a la vida privada de las personas, que encontraba asidero en el artículo 16 constitucional; sin embargo, en el primer caso, se determinó que la obtención de información relativa al secreto bancario para la comprobación de un delito y la probable responsabilidad del indiciado, violaba el derecho a la vida privada; mientras que en el segundo precedente, se estableció que la excepción al secreto bancario "para fines fiscales", no era arbitraria, desproporcional, ni vulnera el derecho a la vida privada.

Por lo que el artículo 142, en su fracción I, de la Ley de Instituciones de Crédito, que preveía una excepción para fines penales a la protección del derecho a la privacidad de los clientes o usuarios de las instituciones financieras, instituía una facultad que no encontraba respaldo en la potestad genérica de investigación de los delitos, prevista en el artículo 21 constitucional, que con relación a su artículo 16, establecía que en casos específicos, la investigación de los delitos estaba limitada por el principio de control judicial previo.

De manera que si el Ministerio Público, en el ejercicio de su función investigadora, se enfrentaba a medidas adicionales que implicaban afectación a derechos fundamentales, como era la búsqueda de información que no era de libre acceso, necesariamente debía obtener la autorización previa del Juez respectivo; y por tanto, la porción normativa impugnada, que autorizaba al Ministerio Público a recabar directamente la información bancaria y financiera, vulneraba el derecho a la privacidad, en su vertiente de secreto bancario.

Consecuentemente, como la información bancaria obtenida en términos de ese precepto, constituía prueba ilícita, debía ser excluida del acervo probatorio; y por tanto, se revocó la sentencia recurrida y se ordenó devolver los autos al Tribunal Colegiado para que dejara insubsistente el acto reclamado y ordenara a la autoridad responsable resolver, tomando en consideración la inconstitucionalidad de la norma y la correspondiente exclusión probatoria.

Propuesta de la mayoría que respetuosamente no comparto.

En primer lugar, porque me parece que no se encuentra justificado el interés excepcional a que se alude, a partir de la "necesidad" de resolver sobre la constitucionalidad de un precepto cuya única variación con aquel que ya fue analizado por la Primera Sala, es que utiliza el término "indiciado", en lugar de "imputado", como se aprecia a continuación:



PRECEPTO NORMATIVO ESTUDIADO EN EL AMPARO EN REVISIÓN 58/2021	PRECEPTO NORMATIVO ESTUDIADO EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1221/2022
<p><b>Ley de Instituciones de Crédito (publicada en el DOF el 17 de junio de 2016)</b></p> <p>"Artículo 142. ...</p> <p>"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 <b>imputado</b>; ... ."</p>	<p><b>Ley de Instituciones de Crédito (publicada en el DOF el 10 de enero de 2014)</b></p> <p>"Artículo 142. ...</p> <p>"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 <b>indiciado</b>; ... ."</p>

En mi opinión, la pretensión de que se emita un particular pronunciamiento sobre cada una de las posibles configuraciones normativas, atenta contra el carácter de tribunal constitucional que le corresponde a la Suprema Corte; en razón del cual, su intervención debe encontrarse reservada al establecimiento de criterios relevantes que contribuyan a la resolución de otros asuntos. Maxime como en el caso, en que las expresiones semánticas en comento, conducen al mismo entendimiento.

Por el contrario, con base en el precedente obligatorio que la Sala estableció en el amparo en revisión **58/2021**, los Tribunales Colegiados bien podrían resolver casos análogos mediante su aplicación como jurisprudencia temática, y de esta manera, en el caso, el interés excepcional en realidad estaría justificado en el desconocimiento de la doctrina constitucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que si bien en la especie se estableció en sesión de veinticinco de enero pasado, este Alto Tribunal, ha admitido la aplicación retroactiva de la jurisprudencia en beneficio del inculpado.

Incluso, la diferencia en el sistema procesal penal en que ocurre la aplicación del precepto reclamado, tampoco es un factor determinante para justificar un nuevo pronunciamiento por parte de esta Primera Sala, porque la exigencia de control judicial previo, cuya ausencia motivó la declaratoria de inconstitucionalidad en el precedente de referencia, al ser de rango constitucional, es indistintamente aplicable con independencia de si se trata de procedimientos de corte acusatorio o mixto.



Aspecto que la ejecutoria pone en evidencia en sus párrafos 46 y 129, pues en el primero de ellos,<sup>5</sup> se señala que el cambio formal de la expresión "indiciado" por el de "imputado", hace relevante que se realice un pronunciamiento específico, a efecto de brindar la debida seguridad jurídica respecto de las condiciones de validez de la norma; mientras que en el segundo,<sup>6</sup> se concluye que esa variación entre las normas analizadas no es significativa, y por tanto, las consideraciones que se emitieron en el amparo en revisión **58/2021**, resultaban plenamente aplicables en el asunto.

Al margen de lo anterior, en segundo término, a pesar de que la ejecutoria se construye conforme a lo decidido por la Primera Sala en el citado amparo en revisión **58/2021**; no se puede soslayar que fui disidente respecto de la inconstitucionalidad de la fracción I, del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, que se decretó, e incluso formulé voto particular, en el que expuse que a mi consideración, esa porción normativa superaba las cuatro gradas del test de proporcionalidad, y por tanto, debía reconocerse su validez, esencialmente, por los siguientes motivos:

- La norma tiene un **fin constitucionalmente válido**, relacionado con la facultad que el artículo 21 constitucional le confiere al Ministerio Público para la investigación de los delitos, que se rige por cuestiones de orden público, al vincularse con la seguridad pública; y por tanto, no requiere de autorización judicial previa, por encuadrar en una excepción al derecho a la vida privada que se consagra en el artículo 16 constitucional.

Además, no es una facultad arbitraria, porque está sujeta a una debida fundamentación y motivación en términos del referido artículo 16 constitucional.

- La medida o técnica de investigación es **idónea** para conseguir su objeto, porque permite al Ministerio Público investigar y recabar elementos probatorios para acreditar la existencia de delitos como la defraudación fiscal o el lavado de dinero, y atribuir la probable responsabilidad de su comisión a una persona

<sup>5</sup> "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."

<sup>6</sup> "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. Por tanto, las consideraciones que se emitieron en el primero resultan plenamente aplicables en este asunto y se reiteran a continuación."



determinada, a efecto de sustentar una imputación en su contra ante la autoridad judicial. Además, es una técnica de investigación regulada con suficientes controles establecidos en la propia legislación, que protegen a los usuarios del sistema financiero contra un acto arbitrario.

- La medida supera el juicio de **necesidad**, pues no existe alternativa menos restrictiva de derechos humanos para la consecución de ese fin, ya que de entre las posibles medidas aptas para permitir que la autoridad ministerial recabe de manera rápida y expedita pruebas sobre la comisión o probable comisión de un delito (como podría ser, incluso, el aseguramiento de activos financieros o bloqueo de cuentas para posteriormente investigar), el simple requerimiento de información financiera constituye la medida menos lesiva y suficiente para permitir la correcta investigación criminal, que debe ser eficaz para lograr esclarecimiento de los hechos, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen.
- La medida es **proporcional**, ya que logra la consecución de un fin constitucionalmente legítimo, en un grado mayor a la afectación que se puede ocasionar en el derecho fundamental de la intimidad, como podría ser el bloqueo o el aseguramiento de cuentas.

Es por esas razones que, respetuosamente, disiento del criterio asumido por la mayoría; y en consecuencia, me permito emitir el presente **VOTO PARTICULAR**.

**Nota:** La sentencia relativa al amparo directo en revisión 1221/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 1934, con número de registro digital: 31929.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 1/2013 (10a.) y P./J. 2/2013 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, páginas 5 y 6, con números de registro digital: 2002703 y 2002704, respectivamente.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN EL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1875/2022.**

En sesión de veintinueve de marzo de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de cuatro votos, el amparo directo en revisión 1875/2022.





Respetuosamente, disiento del sentido aprobado en atención a las razones que desarrollaré en el presente voto particular.

### Antecedentes

A principios de dos mil veinte, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (en adelante "ISSSTE") otorgó al señor \*\*\*\*\*, su pensión por cesantía en edad avanzada. Dicho beneficiario optó por recibir su pensión a través de la institución financiera, \*\*\*\*\*.

Previamente, el señor \*\*\*\*\* había aperturado ciertas cuentas con la institución financiera anteriormente aludida, incluyendo un contrato de apertura de crédito; asimismo, se tuvo conocimiento de un diverso contrato de adhesión de depósito bancario con dinero a la vista, para que en esta última se pagara su pensión y las prestaciones que de ella derivaban.

En marzo de dos mil veinte, el banco registró un primer depósito por concepto de pensión, por la cantidad de \*\*\*\*\* y un día después dicha institución dispuso de \*\*\*\*\* quedando un saldo a favor de \*\*\*\*\*.

Inconforme con la disposición de dinero, el señor \*\*\*\*\* levantó una queja ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, sin embargo, durante la audiencia conciliatoria no se logró llegar a ningún acuerdo; por lo que demandó a \*\*\*\*\* en la vía oral mercantil, las siguientes prestaciones: a) el pago de \*\*\*\*\* cantidad que "indebidamente" dispuso el banco, derivado del pago de su pensión por cesantía, más el pago de los intereses generados; y b) pago de daños y perjuicios, más los intereses generados por ese concepto.

Al respecto, al contestar la demanda \*\*\*\*\* opuso como excepciones y defensas lo establecido en la **cláusula tercera del diverso contrato de apertura de crédito**, en el que se estableció lo siguiente:

"... \*\*\*\*\* **queda autorizado por 'El Cliente' a cargar en la cuenta(s) de cheques o de cualquier otro tipo que éste tenga contratada(s) con el primero, cualquiera de los conceptos indicados en el clausulado del presente contrato.**"

En atención a dicha cláusula, el banco sostuvo que ejerció su derecho para cobrar el saldo pendiente en la cuenta de crédito abierta con anterioridad; atento a



esto, el Juez natural, determinó que el actor de origen no había probado sus pretensiones y el banco enjuiciado demostró sus excepciones.

En contra de lo anterior, el actor promovió demanda de amparo directo, y en sus conceptos de violación, hizo valer los argumentos siguientes: 1) la invalidez del contrato de crédito en atención a falta de firma y nombre; 2) que la disposición por parte de la institución financiera de su pensión, representaba un acto contrario a sus derechos consagrados en los artículos 5o. y 123 de la Constitución Federal; el artículo 51 de la Ley del ISSSTE, 10 y 11 del Convenio Número 95 de la Organización Internacional del Trabajo, conforme a los cuales es nula toda enajenación, cesión o gravamen de las pensiones que esa ley establece.

Atento a lo argumentado, el Tribunal Colegiado determinó que sus conceptos de violación eran infundados y, por ende, negó la protección constitucional, fundando su resolución principalmente en lo siguiente:

- En el caso, dicha disposición **derivó de un acuerdo de voluntades previamente establecido entre el quejoso y la tercera** al celebrar el contrato de crédito (tarjeta de crédito) y el mismo, contrario a lo manifestado si se encontraba firmado y su nombre se apreciaba de la solicitud de crédito. Asimismo, no combatió lo referente a que la voluntad se reflejaba en los estados de cuenta.
- Sostuvo que la disposición, no implicaba un acto contrario a lo establecido en la Constitución Federal y la Ley de ISSSTE, por tratarse de una cuenta abierta para el pago de pensión por cesantía, por lo que no se actualizaba vulneración al derecho humano de protección al salario. Lo anterior, porque no se trataba de una enajenación, cesión, gravamen o embargo de la pensión del actor, pues precisamente derivó de un acuerdo de voluntades previamente establecido en la cláusula tercera de la tarjeta de crédito.
- No se restringió su mínimo vital, pues quedó un remanente, por lo que no fue privado de toda su pensión, además de que sus depósitos continuarían, pues nunca señaló que se tratara de un único pago.
- Sostuvo que no se actualizaba suplencia de la queja en términos del artículo 79 de la Ley de Amparo.

En contra de la anterior determinación, el quejoso interpuso el recurso de revisión, el cual fue resuelto por esta Primera Sala y, en el que esencialmente en sus agravios se dolió de que el Tribunal Colegiado realizó una indebida interpretación de los artículos constitucionales y de la Ley del ISSSTE.



## II. Consideraciones destacadas de la sentencia

En la sentencia aprobada por la mayoría, se determinó revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la quejosa y recurrente a efecto de determinar que la afectación de los recursos del quejoso constituye un acto prohibido por la protección del derecho al salario y al mínimo vital, en el que un acceso a la justicia con perspectiva de persona mayor demanda la restitución de su derecho a disponer de su pensión y el reconocimiento del estudio de la procedencia de su acción original de restitución del principal y accesorios.

Para llegar a dicha conclusión, el estudio partió de la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado relativa a que el acto de disposición de los recursos de la cuenta bancaria del quejoso no constituía un acto protegido por la prohibición contenida en el artículo 123 constitucional sobre la inembargabilidad del salario, puesto que no se trataba de un embargo judicial, sino que había sido pactado por las partes en un contrato de apertura de crédito anterior, como se refirió en el apartado anterior.

En primer lugar, se estableció el contenido del derecho a contar con un mínimo vital y al salario con sus implicaciones con el derecho humano a la seguridad social derivadas del parámetro convencional y constitucional, que imponen un cuidado especial a los actos que atenten contra estas garantías en la edad avanzada y las condiciones de vulnerabilidad que existen para satisfacer las necesidades básicas. En este sentido, se enfatizó la obligación estatal de proteger y garantizar la esfera de derechos económicos y sociales incluso de la actuación de terceros y de actos de omisión.

En segundo lugar, se analizó la normativa aplicable para los derechos y garantías de los beneficiarios de una pensión por cesantía en edad avanzada en la legislación de seguridad social, en conjunto con las obligaciones establecidas por el sistema de ahorro para el retiro como un régimen de protección especial destinado a la protección del ahorro jubilatorio con restricciones puntuales para las entidades financieras que lo administran.

Siguiendo esa línea, se estableció que el acto reclamado configuraba una violación a los derechos fundamentales del recurrente y que validó restricciones poco razonables de terceros impuestas a su pensión jubilatoria y no disponibles a través de la relación contractual celebrada.

En este orden de ideas, se determinó que el acto de disposición realizado por la institución bancaria constituía una afectación ilegítima al derecho al salario;



era contrario a los derechos de acceso a la justicia, al debido proceso, a la propiedad y al mínimo vital; configuraba un conflicto de interés de la institución dentro de su grupo financiero; **fue realizado conforme a una cláusula abusiva contenida en un contrato de adhesión que debe tenerse como no puesta, dada la desventaja de los usuarios en su negociación y que pretende imponer la renuncia a sus derechos al debido proceso y propiedad.**

Atendiendo a lo expuesto, finalmente se determinó devolver el expediente al Tribunal Colegiado, a fin de que resolviera en el caso concreto, debiendo tener a la cláusula abusiva por no puesta y a la luz de las consideraciones vertidas.

### III. Consideraciones del disenso

Respetuosamente, no comparto el estudio que condujo a la revocación de la sentencia recurrida, particularmente en lo atinente a declarar la nulidad de la cláusula tercera del diverso contrato de apertura de crédito, celebrado entre el quejoso y la institución financiera, en la cual se pactó que \*\*\*\*\* quedaba autorizado por el cliente a cargar en cualquiera de las cuentas que éste tuviera contratadas con dicho banco, los conceptos relativos al contrato de crédito.

Desde mi perspectiva, no resultaba procedente el análisis de la validez de la cláusula del contrato de crédito en que se fundó la excepción por parte de la institución financiera para cobrar a la quejosa la cantidad adeudada de la cuenta de depósito en la que fue depositada su pensión; ello, en virtud de que la declaración de nulidad de esa cláusula no formó parte de las cuestiones peticionadas y, por ende, analizadas durante el trámite del juicio oral mercantil.

En ese sentido, la determinación de nulidad de la estipulación referida, en el trámite del juicio de amparo, considero que incide en el principio de congruencia que rige en las controversias de esta naturaleza.

A efecto de dilucidar lo anterior, conviene recordar que la parte actora, ahora recurrente reclamó de \*\*\*\*\* únicamente el pago de la cantidad que dispuso derivado del pago de su pensión por cesantía, más el pago de daños y perjuicios, e intereses generados por ambos conceptos; sin que se advierta que haya intentado controvertir en algún otro momento del juicio ordinario el contenido del clausulado pactado en el diverso contrato de crédito.

En ese sentido, atendiendo a que la parte actora no demandó de manera destacada la nulidad de la cláusula del contrato de crédito, me parece que la falta de introducción de esta cuestión en la litis desde el juicio de origen, limita en el



particular caso, el que con posterioridad se pudiera analizar su validez en subsecuentes instancias o, como es en el caso, en el juicio de amparo, pues ahora se introducen elementos ajenos que rompen con el principio de congruencia que resulta indispensable dentro de las actuaciones del juicio natural.

A partir de lo anterior, estimo que en el presente recurso de revisión no debió analizarse por esta Primera Sala la nulidad de la referida cláusula por virtud de la cual \*\*\*\*\* tenía la facultad de cobrar los conceptos derivados de un contrato de crédito celebrado con el quejoso a través de cualquier otra cuenta que tuviera aperturada con esa institución financiera, ello, como ha quedado referido, al no haberse planteado tal cuestión en el escrito inicial de demanda.

En esas condiciones, respetuosamente, me aparto del sentido de la sentencia aprobada.

**Nota:** La sentencia relativa al amparo directo en revisión 1875/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de septiembre de 2023 a las 10:38 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 29, Tomo II, septiembre de 2023, página 1347, con número de registro digital: 31789.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN EL AMPARO EN REVISIÓN 79/2023.**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de agosto de dos mil veintitrés resolvió el amparo en revisión citado al rubro, donde determinó:

- (a) Revocar la sentencia de amparo recurrida, toda vez que \*\*\*\*\* , Asociación Civil, y \*\*\*\*\* , Asociación Civil, cuentan con interés legítimo para impugnar la constitucionalidad de los artículos 101, 102 y 103 del Código Penal para el Estado de Aguascalientes, en tanto que satisficieron los requisitos referentes a: (i) la existencia de una norma constitucional en la que se reconozca la protección de algún interés difuso en beneficio de una colectividad, determinada o determinable, (ii) que el acto reclamado transgrede o transgredió ese interés difuso, ya sea de forma individual o colectiva, (iii) que demuestre, a través de los medios de prueba idóneos, su pertenencia a esa colectividad;



(iv) que dentro de su objeto social se encuentra la promoción, protección y/o defensa de un derecho humano de naturaleza colectiva, y (v) que el acto que está reclamado sea violatorio de ese derecho humano de naturaleza colectiva, cuya promoción, protección y/o defensa le corresponde en virtud de su objeto social; siendo que el principio de relatividad de las sentencias de amparo no tiene el alcance de limitar el acceso a la jurisdicción de las personas cuando se trata de intereses difusos o colectivos, por lo que ante estas circunstancias debe modularse y privilegiarse este derecho humano y hacer procedentes los medios de control judicial de regularidad constitucional.

- (b) Sobreseer en el juicio de amparo respecto a las quejasas \*\*\*\*\* , asociación civil, y \*\*\*\*\* , asociación civil, por falta de interés legítimo, pues no basta la mera enunciación en su objeto social de que combaten la discriminación y promueven los derechos humanos, ya que estas finalidades son demasiado generales y una multiplicidad de organizaciones civiles podrían invocarlos para tener interés legítimo en una multitud de agendas que podrían ir desde los derechos humanos de las mujeres, derechos de la diversidad sexual, hasta cuestiones ambientales, educativas, científicos, económicos, financieros, etc.
- (c) Conceder el amparo a \*\*\*\*\* , asociación civil, y a \*\*\*\*\* , asociación civil, en contra de los artículos 101, párrafos primero, segundo y cuarto; 102 y 103, en las porciones normativas: "*Exclusión de aborto doloso. No se considerará Aborto Doloso, y por ende*", "*y de otro a quien éste consulte, si ello fuere posible y la demora en consultar no implique peligro*" y "*en cualquier etapa del procedimiento penal iniciado al efecto, a petición de la víctima, la autoridad judicial podrá autorizar la realización del aborto, para que sea practicado por personal médico especializado sin que ello conlleve las consecuencias jurídicas descritas en el presente capítulo*", del Código Penal para el Estado de Aguascalientes.

Al respecto debo precisar que, desde mi perspectiva, en el caso no se cumplen los diversos requisitos que se han establecido para considerar que una Asociación Civil o persona jurídica como las quejasas (\*\*\*\*\* , Asociación Civil, y \*\*\*\*\* , Asociación Civil), puedan acudir al juicio de amparo; esto es, **carecen de interés legítimo** para promover el juicio de garantías.

En efecto, en el caso no se cumplen los requisitos del interés legítimo aducido, toda vez que en primer lugar, la persona con interés se debe encontrar en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, lo que las quejasas no demostraron, pues si bien se trata de aso-



ciaciones civiles que tienen por objeto la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de las mujeres, entre los cuales, se encuentra su derecho a la igualdad y no discriminación, y a la salud, en su vertiente colectiva, a fin de fomentar la igualdad de género en México, incluyendo los derechos reproductivos de las mujeres, jóvenes y niñas; **lo cierto es que no permite advertir su condición diferenciada como asociación frente al interés que tiene toda mujer o persona gestante para defender dichos derechos**, lo que no permite considerar la existencia de un interés cualificado para acudir al amparo.

La segunda exigencia para acreditar interés legítimo, referente a los efectos de la concesión del amparo, tampoco se cumple en virtud de que el beneficio de la concesión **no se actualizaría en la esfera de las quejas, sino para las mujeres y personas con capacidad de gestar en el Estado de Aguascalientes** (tal como se advierte de los efectos de la propia sentencia).

Así, la eventual concesión del amparo no reportaría un beneficio directo a las asociaciones civiles recurrentes en tanto que **las normas impugnadas no se dirigen específicamente a ellas**, ni existe la posibilidad de la aplicación en su contra, sino que las normas controvertidas prevén el aborto doloso (muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez), la suspensión del ejercicio de la profesión u oficio cuando se realice por un médico o partero, y la exclusión de dicho aborto doloso (cuando la mujer embarazada corra grave peligro de muerte y cuando el embarazo haya sido causado por hecho punible tipificado como violación).

Por estas razones, es que no compartí el sentido del fallo, dado que, desde mi perspectiva, **lo procedente era confirmar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito del conocimiento**.

En esa lógica, tampoco compartí los efectos impresos en la sentencia, ya que, como señalé, la segunda exigencia para acreditar interés legítimo, referente a los efectos de la concesión del amparo, tampoco se cumple, **en virtud de que el beneficio de la concesión no se actualizaría en la esfera de las asociaciones quejas, sino para las mujeres y personas con capacidad de gestar en el Estado de Aguascalientes**, como se muestra de su simple lectura:

*"... 334. Así, en una interpretación de los artículos 1, 73, 77, fracción I, y 78, párrafo segundo, parte in fine, de la Ley de Amparo, a la luz de los principios constitucionales mencionados, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia*



de la Nación otorga a \*\*\*\*\* y a \*\*\*\*\* el amparo y protección de la Justicia Federal, **para el efecto de que el Congreso Local derogue los artículos declarados inconstitucionales** en el considerando anterior, antes de que finalice el periodo ordinario de sesiones en que se le notifique la presente ejecutoria.

"335. Tal efecto resulta acorde con el interés colectivo con el que \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* promovieron el juicio de amparo y, en específico, con la naturaleza del derecho transgredido. Solamente así, mediante la herramienta de una concesión amplia se puede **proteger de manera idónea los derechos de las mujeres y personas con capacidad de gestar** a la salud reproductiva e igualdad y no discriminación vulnerados de manera colectiva, objeto del presente juicio de garantías. Estimar lo contrario, implicaría que no se cumpliera con los términos del artículo 77, fracción I, ya que no se restituiría a las asociaciones quejas en el pleno goce del derecho violado.

"336. Aunado a lo anterior, en atención al principio de recurso judicial efectivo, previsto en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se debe de satisfacer la garantía de no repetición, la cual refiere a la implementación de medidas que eviten que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y que contribuyan o eviten la repetición de actos de la misma naturaleza. Así, la única herramienta que esta Primera Sala encuentra para que no se repitan las violaciones a los **derechos de las mujeres y personas gestantes a la salud y a la no discriminación en el Estado de Aguascalientes es construyendo al congreso local a derogar las normas declaradas inconstitucionales** en el título anterior."

[El resaltado y subrayado es propio].

De esta forma, se hace evidente la imposibilidad de concretar los efectos de la concesión del amparo a las asociaciones quejas, pues además de que los efectos se señalan para que el Congreso del Estado de Aguascalientes **derogue las normas impugnadas** que penalizan el aborto en la entidad, **se dirigen en general a las mujeres o personas con capacidad de gestar**, y no específicamente a las asociaciones civiles quejas, pues el hecho de tener como objeto la promoción de los derechos de ese colectivo, **no las hace parte de él**, es decir, las asociaciones no forman parte como tal del grupo conformado por las mujeres y personas con capacidad de gestar.

Por tanto, con todo respeto, considero que en realidad los efectos no le benefician a las asociaciones civiles recurrentes, ya que la derogación de tales numera-





les no conduce o abona a la facilidad o viabilidad de la defensa de los derechos de las mujeres, sino que sólo beneficia a las mujeres o personas con capacidad de gestar, sin que el hecho de que las asociaciones defiendan tales derechos de ese grupo, las convierta en miembros de éste, pues son dos cosas distintas.

Por lo expuesto, es que voté en contra de la sentencia que realiza al estudio de fondo en cuanto determina que es procedente el amparo, en tanto que las asociaciones civiles \*\*\*\*\*y \*\*\*\*\*; no cuentan con interés legítimo para acudir al juicio de amparo; siendo que lo procedente era confirmar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito del conocimiento.

**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 sentencia relativa al amparo en revisión 79/2023, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada 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, página 2125, con número de registro digital: 31882.





## Subsección 2

### POR CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS (ANTES CONTRADICCIÓN DE TESIS)

**JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR TRIBUNALES FEDERALES EN LAS QUE SE DECLARE FUNDADA LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA EN FAVOR DE JUECES FEDERALES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1100 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 146/2023. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATE-  
RIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL  
COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 18 DE OCTU-  
BRE DE 2023. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO  
ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁN-  
TARA CARRANCÁ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y  
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN RESERVÓ SU  
DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, Y DE LA  
MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. PONENTE: MINIS-  
TRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRE-  
TARIO: GREGORIO DELFINO CASTILLO PORRAS.

#### ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3



II.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	4
III.	<b>CRITERIOS DENUNCIADOS</b>	<p>Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (recurso de queja 49/2021 que dio origen a la tesis aislada I.7o.C.2 K (11a.).</p> <p>Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito (recurso de queja 51/2023).</p>	4
IV.	<b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN</b>	<p><b>Primer requisito.</b> Sí existe un ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.</p> <p><b>Segundo requisito.</b> Existe un punto de toque en la cuestión jurídica planteada y diferendo de criterios interpretativos.</p> <p><b>Tercer requisito.</b> Formulación de dos preguntas genuinas respecto de la cuestión jurídica:</p> <p>Para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, ¿las resoluciones que declaran fundada la excepción de incompetencia por declinatoria, dictadas por un tribunal federal en favor de un Juez Federal de distinta jurisdicción, constituyen actos definitivos?; y,</p> <p>De conformidad con el artículo 1100 del Código de Comercio, ¿un Juez Federal puede sostenerle competencia a un Tribunal de carácter federal de diversa jurisdicción? Lo anterior, a efecto de determinar si la resolución que declara fundada la excepción de incompetencia por declinatoria constituye un acto definitivo para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.</p>	18



V.	ESTUDIO DE FONDO	<p>El estudio de fondo se estructura en tres rubros a efecto de resolver los cuestionamientos planteados.</p> <p>En primer lugar, se advierte que del contenido del artículo 107 de la Ley de Amparo, <i>los actos que determinan declinar la competencia para conocer de un caso</i> constituyen una hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto.</p> <p>No obstante, tal como lo ha sostenido el Tribunal Pleno, dicha hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto debe interpretarse de conformidad con los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo.</p> <p>Bajo tales consideraciones, en el segundo apartado, se retoma el criterio emitido por el Tribunal Pleno al resolver diversa contradicción de criterios en que se sostuvo que la fracción VIII en comento <u>no se actualiza de facto, sino hasta en tanto se constituya como un acto definitivo que produzca una afectación personal, real y directa en la esfera de derechos del interesado.</u></p> <p>Es decir, cuando: (i) la autoridad en favor de quien se declina la competencia la acepta (en el caso de competencia por declinatoria); y (ii) el órgano requerido se inhiba en el conocimiento del asunto (tratándose de competencia por inhibitoria).</p> <p>Por otro lado, dado que la divergencia de posturas entre los contendientes –en torno a la definitividad de la resolución por la que un tribunal federal declara fundada la excepción de incompetencia por declinatoria en favor de un Juez de carácter federal– se originó con motivo de la interpretación</p>	26
----	------------------	---	----



		<p>del artículo 1100 del Código de Comercio, se estima oportuno clarificar el sentido y alcance de tal precepto legal.</p> <p>En armonía con lo dispuesto en el artículo 104, fracción II, constitucional, esta Primera Sala coincide con la interpretación formulada por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito al considerar que el artículo 1100 del Código de Comercio establece tres hipótesis para sostener competencia en el conocimiento de asuntos mercantiles.</p>	
VI.	<b>CRITERIO QUE DEBE PREVALECER</b>	<p>Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la tesis de rubro:</p> <p><b>JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR TRIBUNALES FEDERALES EN LAS QUE SE DECLARE FUNDADA LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA EN FAVOR DE JUECES FEDERALES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1100 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).</b></p>	39
VII.	<b>DECISIÓN</b>	<p>PRIMERO.—Sí existe la contradicción denunciada.</p> <p>SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Primera Sala.</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>	41

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de octubre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios, suscitada entre el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si:

Para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto: ¿las resoluciones que declaran fundada la excepción de incompetencia por declinatoria, dictadas por un tribunal federal en favor de un Juez Federal de distinta jurisdicción, constituyen actos definitivos?; y,

De conformidad con el artículo 1100 del Código de Comercio, ¿un Juez Federal puede sostenerle competencia a un tribunal de carácter federal de diversa jurisdicción? Lo anterior, a efecto de determinar si la resolución que declara fundada la excepción de incompetencia por declinatoria constituye un acto definitivo para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

## ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio SISE \*\*\*\*\*, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito denunciaron<sup>1</sup> la posible contradicción entre el criterio sostenido al resolver el recurso de queja 51/2023 de su índice y el del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito al resolver el recurso de queja 49/2021 –que dio origen a la tesis aislada I.7o.C.2 K (11a.)–. Asimismo, remitieron copia certificada y disco que contiene la sentencia dictada bajo su jurisdicción.

2. **Trámite de la denuncia.** Por acuerdo de treinta de mayo de dos mil veintitrés, la presidencia de este Alto Tribunal admitió a trámite la denuncia de contra-

<sup>1</sup> Cabe señalar que los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito denunciaron la posible contradicción de criterios en dos momentos. El primero, al resolver el recurso de queja 51/2023 (aquí contendiente). Y el segundo al emitir el citado oficio SISE \*\*\*\*\*.



dicción de criterios, la registró con el número de expediente 146/2023 y ordenó el trámite respectivo para la debida integración de éste. Del mismo modo, turnó el asunto al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

3. Por acuerdo de ocho de junio de dos mil veintitrés, el secretario de Acuerdos del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito: (i) informó que el criterio emitido en el recurso de queja 49/2021 de su índice, continúa vigente; y (ii) remitió versión digitalizada de la sentencia correspondiente.

4. Por acuerdo de nueve de junio de dos mil veintitrés, el Ministro presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y ordenó remitirlo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

5. Mediante proveído de doce de junio siguiente, el Ministro presidente de la Primera Sala tuvo al Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, informando que está vigente el criterio sustentado en el recurso de queja 49/2021 de su índice.

## I. COMPETENCIA

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente contradicción de criterios. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 21, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con la fracción V del punto segundo y el punto tercero del Acuerdo General 1/2023 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, modificado mediante instrumento normativo de diez de abril de dos mil veintitrés; y la fracción I del diverso artículo 14 (interpretada *a contrario sensu*) del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de enero de dos mil veintitrés.





7. Lo que antecede, es así toda vez que: (i) los Tribunales Colegiados contendientes pertenecen a distintas regiones,<sup>2</sup> en términos de los artículos 7 y 8 del Acuerdo General 67/2022 en comento y, (ii) el tema de fondo de la presente contradicción se relaciona con la materia civil que es competencia de la Primera Sala.

## II. LEGITIMACIÓN

8. La contradicción de criterios se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, órgano contendiente en la presente contradicción de criterios.

## III. CRITERIOS DENUNCIADOS

9. Con la finalidad de establecer si existe la contradicción de criterios denunciada, resulta conveniente conocer el origen y consideraciones de los criterios contendientes.

10. **Criterio del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja 49/2021.

### (i) Antecedentes del caso:

**a. Juicio ordinario mercantil.** Una persona moral demandó de una empresa productiva del Estado –entre otras prestaciones– la declaración judicial de ilegalidad en el cobro del concepto de "demanda facturable". Por cuestión de turno correspondió conocer de la demanda al **Juzgado Décimo Tercero de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México**, quien admitió a trámite el escrito inicial y ordenó el emplazamiento de la demandada.

<sup>2</sup> En términos de los artículos 7 y 8 del Acuerdo General 67/2022 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales, en relación con la fracción I del diverso artículo 14 del mismo ordenamiento.



b. La demandada contestó la demanda instaurada en su contra, opuso las excepciones y defensas que estimó pertinentes y solicitó al Juez que llamara a juicio a una de sus empresas subsidiarias.<sup>3</sup>

c. **Excepción de incompetencia por declinatoria.** En lo que aquí interesa y previo llamamiento a juicio, la codemandada opuso la *excepción de incompetencia por declinatoria en razón de territorio*.<sup>4</sup> El **Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito**, con residencia en esta Ciudad de México,<sup>5</sup> declaró fundada la excepción opuesta, ya que el servicio de suministro de energía se prestaba en Monterrey, Nuevo León, y no en la Ciudad de México.<sup>6</sup> Asimismo, puso las constancias a la vista de las partes para que en el plazo de tres días ofrecieran pruebas y manifestaran lo que a su derecho conviniera. Las partes no hicieron manifestación alguna.

d. **Juicio de amparo indirecto.** En desacuerdo, la parte actora promovió juicio de amparo indirecto. El **Segundo Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión**

<sup>3</sup> Empresa subsidiaria a la cual, posteriormente, se le reconoció el carácter de codemandada.

<sup>4</sup> Expresó que, del clausulado del contrato de adhesión base de la acción (contrato de suministro de energía eléctrica) y su actualización, se desprendía que las partes se sometieron expresamente a los tribunales federales que tuvieran jurisdicción en el lugar donde se brinda el servicio a los particulares. De modo que, si el servicio se prestaba en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, era claro que el Juez de Distrito de la Ciudad de México carecía de competencia por razón de territorio para conocer del asunto.

<sup>5</sup> Al respecto, es preciso señalar que originalmente el **Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito** desechó la excepción porque –a su juicio– la empresa subsidiaria carecía de legitimación para plantear alguna cuestión de competencia, toda vez que el Juez de origen le dio intervención con el carácter de tercera llamada a juicio. Esto, en términos del artículo 1094, fracción VI, del Código de Comercio.

No obstante, tras un primer amparo promovido por la subsidiaria-codemandada, el Tribunal Unitario de conocimiento concedió el amparo a la quejosa. Resolución con la que se inconformó el actor principal vía recurso de revisión y que el Tribunal Colegiado confirmó, a fin de que se tuviera a la empresa subsidiaria con el carácter de codemandada.

<sup>6</sup> Lo anterior, pues del análisis del contrato de suministro de energía eléctrica –en tanto contrato de adhesión– a la luz del artículo 1093 del Código de Comercio, se advirtió que para determinar la competencia del juzgador que debe conocer de controversias suscitadas a raíz del contrato, es necesario atender al lugar donde se presta el servicio materia del contrato.



y **Telecomunicaciones del Primer Circuito** registró el asunto y por auto de cuatro de marzo de dos mil veintiuno **desechó** la demanda de amparo al considerar –en esencia– que **el acto reclamado no es una resolución definitiva** susceptible de afectar de manera real y actual los derechos de la quejosa.<sup>7</sup>

**e. Recurso de queja.** Inconforme con el acuerdo de desechamiento de la demanda de amparo, la quejosa interpuso recurso de queja. En lo que aquí interesa, la quejosa afirmó que:

- La tesis y el criterio citados por el Juez de amparo no eran aplicables al caso, toda vez que las circunstancias fácticas son diversas.

- En atención al artículo 1117 del Código de Comercio, el Juez de Distrito de Nuevo León –en favor de quien se declinó competencia– estaba obligado a conocer del asunto, en tanto así fue ordenado por un superior jerárquico. De modo que dicho Juez debió limitarse a continuar y concluir el juicio.

## (ii) Decisión del Tribunal Colegiado:

**a.** El Tribunal Colegiado declaró **fundado** el recurso de queja. En su opinión, la resolución que emitió el Tribunal Unitario –al declarar fundada la excepción de incompetencia por declinatoria y enviar la demanda a un Juez Federal– sí es definitiva para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

**b.** A tal efecto, el Colegiado recordó que, en términos del artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo y en aplicación de la jurisprudencia **P./J. 17/2015 (10a.)**, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRE-

<sup>7</sup> Para arribar a la conclusión anterior, el Tribunal Unitario consideró aplicable el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de criterios 239/2014 y emitir la tesis P./J. 17/2015 (10a.) que derivó de dicho asunto. Precedente en que se determinó que el juicio de amparo indirecto es procedente hasta que la decisión de declinar la competencia en diverso órgano jurisdiccional sea definitiva, es decir, hasta que la autoridad en quien se declina la competencia la acepta.



TACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."<sup>8</sup> la resolución que determina inhibir o declinar competencia puede impugnarse vía amparo indirecto siempre que sea definitiva.

c. Lo anterior, porque –tal como se sostuvo en la tesis jurisprudencial en comento– la definitividad se genera cuando la autoridad en favor de quien se declina la competencia la acepta, pues es entonces cuando se produce una afectación personal y directa a la esfera de derechos de la parte interesada.

d. Asimismo, afirmó que debe tomarse en cuenta que la excepción de incompetencia por declinatoria en el juicio ordinario mercantil se tramita conforme a lo dispuesto en los artículos 1100, 1114, fracción II,<sup>9</sup> y 1117 del Código de Comercio. Razón por la que, contrario al dicho del tribunal de amparo, la resolución que declaró fundada la excepción de incompetencia es definitiva para efectos de su impugnación.

e. Para sostener lo antes dicho, el tribunal consideró que del artículo 1100<sup>10</sup> del Código de Comercio se desprende que los Jueces no pueden sostener com-

<sup>8</sup> Tesis de jurisprudencia disponible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, común, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 5. Registro digital: 2009721.

<sup>9</sup> "Artículo 1114. Las cuestiones de competencia podrán promoverse por inhibitoria o por declinatoria. Cualquiera de las dos que se elija por el que la haga valer, debe proponerse dentro del término concedido para contestar la demanda en el juicio en que se intente, cuyos plazos se iniciarán a partir del día siguiente de la fecha del emplazamiento.

"Cuando se trate de dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados, o entre los de un estado y los de otro, corresponde decidirla al Poder Judicial de la Federación, en los términos del artículo 106 constitucional y de las leyes secundarias respectivas.

"Tratándose de competencias que se susciten entre los tribunales de un mismo Estado, se resolverá por el respectivo tribunal de alzada al que pertenezcan ambos jueces, debiéndose observar las siguientes reglas:

"...

"II. La declinatoria se propondrá ante el juez que se considere incompetente, pidiéndole que se abstenga del conocimiento del negocio y remita testimonio de lo actuado al Superior para que éste decida la cuestión de competencia; ..."

<sup>10</sup> "Artículo 1100. Ningún juez puede sostener competencia con su Superior inmediato, pero sí con otro juez o tribunal que, aunque sea Superior en su clase, no ejerza jurisdicción sobre él, al igual que con aquellos de fuero federal, cuando se esté en el caso de jurisdicción concurrente en los términos de la fracción I-A del artículo 104 de la Constitución."



petencia con su superior inmediato, ni con aquellos de fuero federal. Es decir, que, tratándose de autoridades federales, en ningún caso el Juez puede sostener competencia.

f. Ello, toda vez que el juzgador federal en favor de quien se declina la competencia queda obligado a aceptarla, pues todas las autoridades jurisdiccionales involucradas son de orden federal. Por tanto, la determinación que declara fundada la excepción de incompetencia adquiere –desde ese momento– el carácter de definitiva.

g. En el caso, no hay posibilidad de que exista un conflicto competencial que arribe a una decisión distinta a la dictada por el Tribunal Unitario en la excepción de incompetencia por declinatoria, porque tanto el Juez de Distrito declarado competente como el Tribunal Unitario en comento son órganos jurisdiccionales de carácter federal.

h. De ahí que la resolución reclamada **sí es definitiva**, para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

i. Máxime que –en atención al artículo 1117<sup>11</sup> del Código de Comercio– cuando se declara procedente la declinatoria, se ordena al Juez de conocien-

<sup>11</sup> "Artículo 1117. El que promueva la declinatoria deberá hacerlo dentro del término señalado para contestar la demanda que se contará a partir del día siguiente del emplazamiento.

"La declinatoria de jurisdicción se propondrá ante el Juez pidiéndole se abstenga del conocimiento del negocio. El juez al admitirla ordenará que dentro del término de tres días remita a su superior testimonio de las actuaciones respectivas haciéndolo saber a los interesados, para que en su caso comparezcan ante aquél.

"Recibido por el superior el testimonio de constancias las pondrá a la vista de las partes para que estas dentro del término de tres días ofrezcan pruebas o aleguen lo que a su interés convenga.

"Si las pruebas son de admitirse así lo decretará el tribunal mandando prepararlas y señalará fecha para audiencia indiferible que deberá celebrarse dentro de los diez días siguientes, en las que se desahogarán las pruebas y alegatos y dictará en la misma la resolución que corresponda.

"En el caso de que las partes sólo aleguen y no ofrezcan pruebas, o las propuestas no se admitan, el tribunal citará para oír resolución, la que se pronunciará dentro del término improrrogable de ocho días.

"Decidida la competencia, el tribunal lo comunicará al juez ante quien se promovió la declinatoria, y en su caso al que se declare competente.

"En caso de declararse procedente la declinatoria, siempre tendrán validez las actuaciones practicadas ante el juez declarado incompetente, relativas a la demanda y contestación a ésta, así como



to que remita los autos al Juez que se estima competente para que concluya el juicio. En opinión del contendiente, ello demuestra que el Juez Federal en favor de quien se declinó la competencia no está en aptitud de aceptar o rechazar la competencia declinada.

j. De dicho asunto derivó la tesis aislada **I.7o.C.2 K (11a.)**, de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE UN TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO EN UN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL, QUE DECLARA FUNDADA LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA POR DECLINATORIA Y ENVÍA LA DEMANDA A UN JUEZ FEDERAL [APLICACIÓN DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA P./J. 17/2015 (10a.)]."<sup>12</sup>

**11. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de queja 51/2023.

**(i) Antecedentes del caso:**<sup>13</sup>

**a. Juicio de origen.** Ante los Juzgados de Distrito en el Estado de Chihuahua, dos personas morales promovieron juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje en el que demandaron la nulidad de laudos arbitra-

---

la reconvenición y su respectiva contestación si las hubiera, y la contestación a las vistas que se den con la contestación de la demanda o reconvenición, dejando a salvo el derecho de las partes en cuanto a los recursos pendientes de resolverse sobre dichos puntos, ordenando al juez del conocimiento que remita los autos originales al juez que se tenga declarado como competente para que este continúe y concluya el juicio.

"Si la declinatoria se declara improcedente el tribunal lo comunicará al juez para que continúe y concluya el juicio."

<sup>12</sup> Tesis visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Tribunales Colegiados de Circuito, común, Libro 23, Tomo IV, marzo de 2023, página 3910. Registro digital: 2026119.

<sup>13</sup> A efecto de integrar la síntesis de los antecedentes, se consultaron en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE) las constancias relativas a los siguientes juicios:

(i) Juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje \*\*\*\*\* , del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua;

(ii) Excepción de incompetencia por declinatoria \*\*\*\*\* , del índice del Tribunal Colegiado de Apelación del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Chihuahua;

(iii) Juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* , del índice del Tribunal Colegiado de Apelación del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez; y

(iv) Recurso de queja \*\*\*\*\* , del índice del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito.



les. Señalaron como demandadas a diversa persona moral y a los integrantes del tribunal arbitral que conoció del asunto.

b. Admitida la demanda,<sup>14</sup> se emplazó a juicio a los codemandados, quienes formularon su contestación y opusieron la *excepción de incompetencia por declinatoria en razón de territorio*.

c. **Excepción de incompetencia.** Seguido el trámite del asunto,<sup>15</sup> el Tribunal Colegiado de Apelación del Décimo Séptimo Circuito (con residencia en Chihuahua) determinó que resultaba **fundada la excepción de incompetencia** por declinatoria propuesta por los codemandados.

Lo anterior, al haber considerado que, acorde a las cláusulas arbitrales de los contratos firmados por las partes, el laudo arbitral respecto del cual se solicitó declarar la nulidad fue dictado en la Ciudad de México. En apoyo de su decisión, el tribunal de apelación citó la tesis **1a. CLXXIII/2011**, de rubro: "ARBITRAJE COMERCIAL INTERNACIONAL. ES COMPETENTE EL JUEZ DEL LUGAR DONDE ÉSTE SE LLEVÓ A CABO PARA CONOCER DE LA NULIDAD DEL LAUDO ARBITRAL."<sup>16</sup>

En consecuencia, el tribunal de apelación ordenó que la Jueza Segundo Distrito en el Estado de Chihuahua: (i) se abstuviera de continuar conociendo del

<sup>14</sup> Cabe precisar que, en un primer momento, el Juzgado de Distrito en el Estado de Chihuahua de sechó la demanda. Inconforme con lo anterior, la parte actora interpuso recurso de apelación, el cual fue declarado fundado por el Segundo Tribunal Unitario del Décimo Séptimo Circuito.

<sup>15</sup> Inicialmente, el expediente relativo a la excepción de incompetencia planteado por las codemandadas fue radicado en el ahora extinto Primer Tribunal Unitario del Décimo Séptimo Circuito, bajo el expediente \*\*\*\*\*. Sin embargo, el Magistrado presidente del Primer Tribunal Unitario citado determinó que carecía de competencia para conocer del asunto y ordenó su envío al ahora extinto Segundo Tribunal Unitario del Décimo Séptimo Circuito.

Lo anterior, en virtud del conocimiento previo de dos recursos de apelación que fueron resueltos por dicho tribunal (\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*). El extinto Segundo Tribunal Unitario del Décimo Séptimo Circuito aceptó la competencia y se avocó al conocimiento del asunto.

En virtud de que el treinta de noviembre de dos mil veintidós el Tribunal Unitario en comento determinó la conclusión de sus funciones, se remitieron las constancias de la excepción de incompetencia al Tribunal Colegiado de Apelación del Décimo Séptimo Circuito, en donde se registró bajo el número \*\*\*\*\*.

<sup>16</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXXIV, septiembre de 2011, página 1033. Registro digital: 161136.



juicio especial sobre transacciones comerciales y arbitraje en comento; y (ii) enviara las constancias relativas al Juez de Distrito en Materia Civil en turno, con residencia en la Ciudad de México. Esto, por ser el órgano jurisdiccional que resultaba competente para seguir conociendo del asunto.

**d. Juicio de amparo indirecto.** Inconforme con la determinación anterior, la parte actora promovió demanda de amparo indirecto.<sup>17</sup> Seguidos los trámites correspondientes,<sup>18</sup> el Tribunal Colegiado de Apelación del Décimo Séptimo Circuito (con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua) determinó **desechar** la demanda.

Lo anterior, al considerar<sup>19</sup> que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XXIII,<sup>20</sup> de la Ley de Amparo en relación con

<sup>17</sup> A tal efecto, señaló como actos reclamados la resolución dictada por el tribunal de apelación mediante la cual se declaró fundada la excepción de incompetencia, así como el artículo 1422 del Código de Comercio.

<sup>18</sup> Por razón de turno, en un inicio, correspondió conocer del asunto al Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, quien se declaró incompetente para resolver el juicio de amparo en comento. Lo anterior, en virtud de que el acto reclamado del Tribunal Colegiado de Apelación del Décimo Séptimo Circuito (con residencia en Chihuahua) **no constituía una sentencia definitiva**. Por tanto, de conformidad con el artículo 35, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, debía conocer del juicio un Tribunal Colegiado de Apelación.

En consecuencia, por ser el más próximo a la residencia de aquel que emitió el acto reclamado, ordenó la remisión del asunto al **Tribunal Colegiado de Apelación del Décimo Séptimo Circuito, con residencia en Ciudad Juárez, Chihuahua**; quien aceptó la competencia y ordenó el registró del asunto como juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\* (relacionado con el juicio de amparo indirecto \*\*\*\*\*).

<sup>19</sup> El tribunal de apelación señaló que –conforme a la jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."-, los actos de autoridad susceptibles de impugnarse en el juicio de amparo indirecto son aquellos en los que el órgano a favor del cual se declina la competencia la acepta (en el caso de la competencia por declinatoria), o bien, cuando acepta inhibirse en el conocimiento de un asunto (en el caso de la competencia por inhibitoria). Lo anterior, en virtud de que es hasta ese momento cuando se produce la afectación personal y directa a la esfera jurídica de la parte interesada.

Bajo ese contexto, consideró que en el acto reclamado se declaró procedente la excepción de incompetencia por declinatoria planteada por los demandados y se determinó que la autoridad competente para conocer del asunto era el Juzgado de Distrito en Materia Civil, con residencia en la





el artículo 107, fracción VII,<sup>21</sup> de la Constitución, pues la resolución reclamada no se trataba de un acto definitivo. En ésta se ordenó que la Juez de Distrito en el Estado de Chihuahua se abstuviera de seguir conociendo del asunto de origen, pero no era aquel en el que, en definitiva, se aceptara la competencia para conocer del asunto.

**e. Recurso de queja.** En desacuerdo con el desechamiento, la parte quejosa interpuso recurso de queja. En lo que aquí interesa, la recurrente argumentó que, contrario a lo determinado por el tribunal de apelación responsable, el juicio de amparo sí resultaba procedente. En ese sentido, señaló que existía la jurisprudencia **XI.1o.A.T. J/8 (10a.)**, de rubro: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, SIN ESPERAR A QUE LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE DECLINÓ LA COMPETENCIA DEL ASUNTO SE PRONUNCIE SOBRE SI LA ACEPTA O NO.",<sup>22</sup> del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito.

## (ii) Decisión del Tribunal Colegiado

**a.** El Tribunal Colegiado consideró que, contrario a lo argumentado por la recurrente, el juicio de amparo resultaba **improcedente** ya que la resolución reclamada no tenía el carácter de definitiva. Lo anterior, sin que pasara desapercibida la tesis jurisprudencial **XI.1o.A.T. J/8 (10a.)**<sup>23</sup> invocada por la recurrente. Sin embargo, por razón de jerarquía y al resultar obligatoria, debía privilegiarse

---

Ciudad de México. Sin embargo, dicha acto no tenía el carácter de definitivo ya que no era aquel en el que, en su caso, se aceptara la competencia para conocer del asunto.

<sup>20</sup> "Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: ..."

"XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley."

<sup>21</sup> "Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto."

<sup>22</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 19, Tomo II, junio de 2015, página 1542.

<sup>23</sup> De rubro: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, SIN ESPERAR A QUE LA AUTORIDAD ANTE QUIEN SE DECLINÓ LA COMPETENCIA DEL ASUNTO SE PRONUNCIE SOBRE SI LA ACEPTA O NO."



la aplicación de la jurisprudencia **P.J. 17/2015 (10a.)**<sup>24</sup> emitida por el Pleno de la Suprema Corte, de rubro: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)."

b. Estimó que la jurisprudencia del Pleno del Alto Tribunal resultaba plenamente aplicable al caso ya que la sola determinación del tribunal señalado como responsable –en el sentido de declarar la incompetencia por declinatoria a favor del Juez de Distrito en Materia Civil en turno, con residencia en la Ciudad de México– **no era impugnable a través del juicio de amparo indirecto**, pues con dicho acto no se había materializado alguna afectación a la quejosa.

c. Lo anterior, dado que dicha determinación no tiene como consecuencia forzosa que el órgano jurisdiccional a quien se declina la competencia la acepte ya que, **conforme a lo dispuesto por el artículo 1100 del Código de Comercio, el Juez Federal con residencia en la Ciudad de México podría estar en aptitud de rechazar el conocimiento del juicio** especial sobre transacciones comerciales y arbitraje.

d. Ello, en virtud de que **el Tribunal de Apelación del Décimo Séptimo Circuito** (señalado como responsable en el juicio de amparo) **no ejerce jurisdicción sobre el Juez Federal con residencia en la Ciudad de México**. Esto, al entender que la jurisdicción se refiere a la potestad de que se hallan revestidos los Jueces para administrar justicia en atención –entre otras cuestiones– a razones territoriales.

e. En ese sentido, el Tribunal Colegiado expuso que, **el hecho de que** el tribunal de apelación (señalado como responsable) y el Juez de Distrito con residencia en la Ciudad de México (a quien se envió el asunto) **sean órganos jurisdiccionales del fuero federal, no implica que** el Juez de Distrito **de forma obligatoria deba aceptar la competencia** que el tribunal de apelación le decli-

<sup>24</sup> Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 21, Tomo I, agosto de 2015, página 5. Registro digital: 2009721.



nó, pues éste sólo tiene jurisdicción en el Estado de Chihuahua, pero no ejerce jurisdicción sobre los Jueces de Distrito de la Ciudad de México, pertenecientes al Primer Circuito.<sup>25</sup>

f. De ahí que –en tanto el Juez de Distrito en Materia Civil en turno, con residencia en la Ciudad de México, no acepte la competencia que el Tribunal Colegiado de Apelación del Décimo Séptimo Circuito (con residencia en Chihuahua, Chihuahua) le declinó– no se produce una afectación personal y directa en la esfera jurídica de los recurrentes y, por tanto, el juicio de amparo es improcedente.

g. Precisado lo anterior, el tribunal destacó que no desconocía la tesis **I.7.o.C.2.k (11a.)**,<sup>26</sup> del Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito de rubro: "JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN DE UN TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO EN UN JUICIO ORDINARIO MERCANTIL, QUE DECLARA FUNDADA LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA POR DECLINATORIA Y ENVÍA LA DEMANDA A UN JUEZ FEDERAL [APLICACIÓN DE LA TESIS DE JURISPRUDENCIA P./J. 17/2015 (10a.)]". Sin embargo, no compartía dicho criterio.

h. En ese sentido el Tribunal Colegiado señaló que, en su opinión, el artículo 1100<sup>27</sup> del Código de Comercio establece distintos supuestos que pueden presentarse en el trámite de una competencia, a saber:

<sup>25</sup> Lo anterior, conforme a lo dispuesto en el tercer párrafo de la fracción XVII del artículo tercero del Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, la jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Colegiados de Apelación y los Juzgados de Distrito, en su última reforma publicada el veintiocho de abril de dos mil veintitrés.

<sup>26</sup> En la que –en esencia– se sostiene que **la resolución de un tribunal de alzada del fuero federal que declarara fundada la incompetencia por declinatoria a favor de un Juez del mismo fuero de distinta jurisdicción** a la de aquél, se trata de un **acto definitivo** y, por tanto, procede el juicio de amparo indirecto en su contra. Lo anterior, en virtud de que, conforme al artículo 1100 del Código de Comercio, los Jueces no pueden sostener competencia con su superior inmediato, ni con aquellos del fuero federal. Por tanto, el juzgador federal en favor del que se declina la competencia no podría oponerse a aceptar la competencia, por haber sido propuesta por su superior, al ser ambos órganos de carácter federal.

<sup>27</sup> "Artículo 1100. Ningún juez puede sostener competencia con su Superior inmediato, pero sí con otro juez o tribunal que, aunque sea Superior en su clase, no ejerza jurisdicción sobre él, al igual



1) Ningún Juez puede sostener competencia con su superior inmediato (aplicable para las autoridades locales y federales);

2) Un Juez puede sostener competencia con otro Juez o tribunal que, aunque sea su superior en su clase, no ejerza jurisdicción sobre él (aplicable para las autoridades locales y federales); y,

3) Un Juez del orden común puede sostener competencia con aquellos de fuero federal, cuando se esté en el caso de jurisdicción concurrente, en términos del artículo 104 constitucional.

i. Por lo anterior, consideró que no fue intención del legislador establecer que no se pudiera sostener competencia "*ni con aquellos de fuero federal*". De ahí que, si el legislador no distinguió, no es posible realizar tal interpretación.

j. En ese orden de ideas, el Colegiado determinó que, **si un tribunal de alzada del fuero federal declara fundada la incompetencia por declinatoria en favor de un Juez del mismo fuero, pero de distinta jurisdicción a la de aquél, el Juez en favor de quien se declinó la competencia pudiera estar en aptitud de rechazarla**. Por tanto, la resolución que emita el superior en tal sentido no constituye un acto definitivo y, en consecuencia, **no procede** en su contra el juicio de **amparo indirecto**.

#### IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

12. Una vez sintetizados los criterios contendientes, es oportuno señalar que el objeto de resolución de una contradicción consiste en unificar los criterios contendientes a fin de abonar en el principio de seguridad jurídica.<sup>28</sup>

13. Asimismo, ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que la existencia de la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales. Es suficiente que los criterios

---

que con aquellos de fuero federal, cuando se esté en el caso de jurisdicción concurrente en los términos de la fracción I-A del artículo 104 de la Constitución."

<sup>28</sup> Véase la tesis jurisprudencial 1a./J. 47/97, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU NATURALEZA JURÍDICA.", en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, común, Tomo VI, diciembre de 1997, página 241. Registro digital: 197253.



jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que **esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto**. Esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales relativos, sino que tan sólo forman parte de la historia procesal del asunto de origen.

14. En este orden de ideas, **si las cuestiones fácticas siendo parecidas influyen en las decisiones de los órganos de amparo**, ya sea porque se construyó el criterio jurídico a partir de dichos elementos particulares o porque la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, **es inconcuso que la contradicción de criterios no puede configurarse**.

15. En otras palabras, **no resulta necesario que los criterios posiblemente discrepantes deriven de elementos de hechos idénticos, pero es esencial que estudien la misma cuestión jurídica** y que, a partir de ésta, arriben a decisiones divergentes.<sup>29</sup>

16. En ese sentido, no podría arribarse a un criterio único ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito. Por tanto, si las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

17. Para resolver si existe o no una contradicción de criterios, será necesario **analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos** involucrados –y no tanto, los resultados que ellos arrojen–, con el objeto de identificar

<sup>29</sup> Al respecto, véase la tesis P. XLVII/2009, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS.", disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, aislada, común, Tomo XXX, julio de 2009, página 67. Registro digital: 166996. Asimismo, es aplicable la tesis P. V/2011, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE CUANDO LOS CRITERIOS DERIVEN DE PROBLEMAS JURÍDICOS SUSCITADOS EN PROCEDIMIENTOS O JUICIOS DISTINTOS, SIEMPRE Y CUANDO SE TRATE DEL MISMO PROBLEMA JURÍDICO.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, aislada, común, Tomo XXXIV, julio de 2011, página 7. Registro digital: 161666.



si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales.

18. En consecuencia, si la finalidad de la contradicción es la unificación de criterios y, dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, entonces es posible afirmar que para que una contradicción de criterios sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes debieron haber resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de **ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo** mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos se debe encontrar algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un **mismo tipo de problema jurídico**: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o 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 pueda dar lugar a la **formulación de una pregunta genuina** acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

19. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia **P/J. 72/2010**, del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, común, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7. Registro digital: 164120.



20. Bajo tales consideraciones, se procede al análisis de las condiciones específicas del caso, para la procedencia de la contradicción de criterios.

21. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, se satisface el requisito. Los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer su arbitrio judicial a través de una interpretación normativa para llegar a una solución determinada.

22. El **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver el recurso de queja 49/2021, interpretó disposiciones del Código de Comercio para determinar que la resolución dictada por un tribunal federal al resolver una excepción de incompetencia por declinatoria sí es definitiva para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto. Tan es así que sostuvo que:

(i) El trámite de la excepción de incompetencia por declinatoria en el juicio ordinario mercantil se regula por los artículos 1100, 1114, fracción II y 1117 del Código de Comercio.

(ii) El artículo 1100 del Código de Comercio prevé que los Jueces no pueden sostener competencia con su superior inmediato ni con aquellos de fuero federal. Circunstancia que se actualiza en el caso, pues están involucradas dos autoridades federales.

(iii) Es aplicable el criterio plasmado en la tesis de jurisprudencia **P./J. 17/2015 (10a.)**, del Pleno de este Alto Tribunal.

(iv) Al seguir al artículo 1117 del Código de Comercio, cuando se declara procedente la declinatoria, el Juez Federal en favor de quien se declina competencia no está en aptitud de aceptar o rechazar la competencia ya que previamente se ha ordenado remitirle los autos del caso para la conclusión del juicio.

23. Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito** al resolver el recurso de queja 51/2023 –en lo que aquí interesa– sostuvo que:

(i) En caso de reclamarse la resolución dictada por un Juez Federal en la que declara fundada la excepción de incompetencia por declinatoria en favor



de diverso Juez del orden federal, no se actualiza la hipótesis prevista en la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, pues dicha determinación no constituye un acto definitivo para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

(ii) La tesis de jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.) emitida por el Pleno de la Suprema Corte<sup>31</sup> es aplicable al caso porque el acto reclamado no es susceptible de impugnarse vía juicio de amparo indirecto. De ser así, el juicio quedaría supeditado a un acto cuya afectación no se ha materializado.

(iii) Ello, dado que –de conformidad con el artículo 1100 del Código de Comercio– la resolución impugnada no obliga al Juez en favor de quien se declinó la competencia del asunto a aceptarla, pues el tribunal responsable no ejerce jurisdicción sobre dicho juzgador.

24. Asimismo, en el considerando destinado a la denuncia de la posible contradicción de criterios, el órgano colegiado efectuó una interpretación<sup>32</sup> del artículo 1100 del Código de Comercio, de la que concluyó que:

(i) Dicho precepto prevé tres supuestos que pudieran acontecer en el trámite de competencia, de los cuales dos son aplicables a autoridades locales y federales y una a la jurisdicción concurrente;

(ii) El legislador no tuvo la intención de establecer como excepción –a los supuestos referidos en el precepto legal en estudio– "*ni con aquellos de fuero federal*", por lo que no debe distinguirse donde el legislador no lo hizo.

**25. Segundo requisito: punto de toque y diferendo de los criterios interpretativos.** A juicio de esta Primera Sala sí se satisface el requisito en comento.

26. Es así porque los Tribunales Colegiados sustentan posturas **contradictorias** al dilucidar respecto a dos cuestiones, a saber:

<sup>31</sup> De rubro: "AMPARO INDIRECTO. PROCEDE EN CONTRA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE DETERMINEN DECLINAR O INHIBIR LA COMPETENCIA O EL CONOCIMIENTO DE UN ASUNTO, SIEMPRE QUE SEAN DEFINITIVOS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013)." *Op. Cit.*

<sup>32</sup> El Colegiado efectuó la interpretación gramatical de la conjunción "*ni*" y de lo que denominó una "*coma explicativa*", ambos contenidos en el artículo en comento.





(i) Si las resoluciones dictadas por un tribunal federal en el sentido de declarar fundada la excepción de incompetencia por declinatoria en favor de un Juez Federal –situado en un territorio distinto al de su jurisdicción– constituyen o no un acto definitivo para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto; y

(ii) Si, conforme a lo dispuesto en el artículo 1100 del Código de Comercio, los juzgadores federales pueden o no sostener la competencia con un tribunal de carácter federal. Lo anterior, a efecto de determinar si la resolución que declara fundada la excepción de incompetencia por declinatoria constituye un acto definitivo para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

27. Al respecto, el **Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito** determinó que la resolución emitida por el Primer Tribunal Unitario en Materias Civil, Administrativa y Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones del Primer Circuito, con residencia en esta Ciudad de México, en el sentido de declarar fundada la excepción de incompetencia por declinatoria en favor de un Juez de Distrito de Nuevo León, **sí constituye un acto definitivo** para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

28. Ello, pues de la interpretación del artículo 1100 del Código de Comercio se advierte que, al tratarse de autoridades jurisdiccionales de carácter federal, la determinación que declara fundada la excepción de incompetencia se torna definitiva –desde ese momento–. En consecuencia, el Juez Federal en favor de quien se declina la competencia del asunto está obligado a concluir el juicio.

29. Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito** sostuvo que la determinación emitida por un tribunal de alzada de Chihuahua en el sentido de declarar fundada la incompetencia por declinatoria en favor de un Juez de Distrito de la Ciudad de México **no constituye un acto definitivo** para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

30. Lo anterior, pues de la interpretación del artículo 1100 del Código de Comercio se advierte que el Juez Federal en favor de quien se declina la competencia podría estar en aptitud de rechazar el conocimiento del juicio.



No es obstáculo a la existencia del punto de contradicción el hecho de que los tribunales contendientes conocieran de asuntos tramitados en vías distintas del juicio mercantil (a saber, uno de carácter especial sobre transacciones comerciales y arbitraje, y otro ordinario mercantil), ni que los tribunales responsables sean de naturaleza distinta (es decir, un Tribunal Colegiado de Apelación y un Tribunal Unitario), o que los tribunales y Jueces de Distrito involucrados pertenezcan a jurisdicciones territoriales distintas. Esto, pues tales elementos no fueron determinantes para el sentido de las resoluciones adoptadas por los Tribunales Colegiados contendientes.

**32. Tercer requisito: Formulación de una pregunta genuina respecto de la cuestión jurídica.** A partir del punto de toque y diferendo interpretativo entre las posturas reseñadas, es posible formular los siguientes cuestionamientos:

a) Para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, ¿las resoluciones que declaran fundada la excepción de incompetencia por declinatoria, dictadas por un tribunal federal en favor de un Juez Federal de distinta jurisdicción, constituyen actos definitivos? y,

b) De conformidad con el artículo 1100 del Código de Comercio, ¿un Juez Federal puede sostenerle competencia a un Tribunal de carácter Federal de diversa jurisdicción? Lo anterior, a efecto de determinar si la resolución que declara fundada la excepción de incompetencia por declinatoria constituye un acto definitivo para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

## V. ESTUDIO DE FONDO

33. A fin de dar respuesta a los cuestionamientos planteados, esta Primera Sala abordará las siguientes temáticas: **(A)** Procedencia del juicio de amparo indirecto; **(B)** Alcance de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo; **(C)** Correcta interpretación del artículo 1100 del Código de Comercio.

### **(A) Procedencia del juicio de amparo indirecto**

34. Como punto de partida, conviene recordar el marco jurídico de procedencia del juicio de amparo indirecto.



35. Pues bien, conforme al artículo 107, fracciones III, inciso b) y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo indirecto procede contra: (i) actos dictados por tribunales judiciales, administrativos o de trabajo, cuya ejecución sea de imposible reparación; y (ii) actos u omisiones de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que causen agravios no reparables mediante medio de defensa alguno.<sup>33</sup>

36. No obstante, tal como sostuvo el Tribunal Pleno al resolver la contradicción de tesis 239/2014,<sup>34</sup> por virtud de la fracción III del citado artículo 107 constitucional, se facultó al legislador para reglamentar la procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos cuya ejecución sea de imposible reparación, con la única condición de mantener intactos los fines y principios constitucionales que rigen el amparo.

37. Lo anterior pues, se afirmó, con la regla general en comento se quiso impedir una promoción abundante de demandas de amparo que, por formularse antes del dictado de la sentencia definitiva, obstaculizarían injustificadamente la seguridad de los procedimientos jurisdiccionales.

38. De ahí que, quedó en manos del legislador ordinario la tarea de señalar cuáles serían los requisitos y condiciones para la procedencia de dicha modalidad del medio de control de constitucionalidad.

39. Así, en el artículo 107 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

<sup>33</sup> En cuyo caso *"será necesario agotar estos medios de defensa siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, re-curso o medio de defensa legal que haga valer el agraviado, con los mismos alcances que los que prevé la ley reglamentaria y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con dicha ley"*.

<sup>34</sup> Resuelta en sesión de veintiocho de mayo de dos mil quince, aprobada (respecto al estudio) por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (quien se reservó voto concurrente), Cossío Díaz (quien se reservó voto concurrente), Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales. En contra, los votos de la Ministra Luna Ramos (quien se reservó voto particular) y el Ministro Pérez Dayán. Ausente la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.



el legislador estableció las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto, cuyo texto actual a la letra dice:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"I. Contra normas generales que por su sola entrada en vigor o con motivo del primer acto de su aplicación causen perjuicio al quejoso.

"Para los efectos de esta Ley, se entiende por normas generales, entre otras, las siguientes:

"a) Los tratados internacionales aprobados en los términos previstos en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; salvo aquellas disposiciones en que tales tratados reconozcan derechos humanos;

"b) Las leyes federales;

"c) Las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

"d) Las leyes de los Estados y del Distrito Federal;

"e) Los reglamentos federales;

"f) Los reglamentos locales; y

"g) Los decretos, acuerdos y todo tipo de resoluciones de observancia general;

"II. Contra actos u omisiones que provengan de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo;

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:



"a) La resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución; y

"b) Actos en el procedimiento que sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;

**"IV.** Contra actos de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo realizados fuera de juicio o después de concluido.

"Si se trata de actos de ejecución de sentencia sólo podrá promoverse el amparo contra la última resolución dictada en el procedimiento respectivo, entendida como aquella que aprueba o reconoce el cumplimiento total de lo sentenciado o declara la imposibilidad material o jurídica para darle cumplimiento, o las que ordenan el archivo definitivo del expediente, pudiendo reclamarse en la misma demanda las violaciones cometidas durante ese procedimiento que hubieren dejado sin defensa al quejoso y trascendido al resultado de la resolución.

"En los procedimientos de remate la última resolución es aquella que en forma definitiva ordena el otorgamiento de la escritura de adjudicación y la entrega de los bienes rematados, en cuyo caso se harán valer las violaciones cometidas durante ese procedimiento en los términos del párrafo anterior;

**"V. Contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por ellos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;**

**"VI.** Contra actos dentro o fuera de juicio que afecten a personas extrañas;

**"VII.** Contra las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal, o por suspensión de procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño;



"VIII. Contra actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto, y

**"IX. Contra normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica y del Instituto Federal de Telecomunicaciones.**

"Tratándose de resoluciones dictadas por dichos órganos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida."

40. Transcripción que –en lo que aquí interesa– permite concluir que el legislador **sí contempla como una hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto, los actos que determinan declinar la competencia para conocer de un caso.**

41. Sin embargo, tal como advirtió el Tribunal Pleno al resolver la citada contradicción de tesis 239/2014, no pueden perderse de vista los fines y principios que rigen el juicio de amparo.

42. En ese sentido, el Tribunal Pleno afirmó que las hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto –previstas en el artículo 107 de la Ley de Amparo– deben estar necesariamente relacionadas con actos que causen perjuicio al quejoso, que sean de imposible reparación, o bien, que se traten de la última resolución dictada en el procedimiento respectivo o que ponga fin al juicio.

43. Esto, ya que la intención del legislador era concentrar en un solo juicio de amparo (directo) el estudio del cúmulo de violaciones procesales y dejar la procedencia del juicio de amparo indirecto como una vía excepcional ante violaciones de dicha naturaleza.

44. Lo anterior porque:

(i) El Constituyente Permanente delegó en el legislador la obligación de desarrollar –con precisión– las instituciones y principios constitucionales que



rigen el amparo, con la única condición de mantener intactos sus principios y fines.

(ii) Tal como se advirtió desde los trabajos legislativos que antecedieron a la entonces última reforma del artículo 107 constitucional, la procedencia indiscriminada del juicio de amparo indirecto provocaba la demora excesiva de algunos casos, erigiéndose como un obstáculo para la pronta impartición de justicia.

45. Bajo tales consideraciones, en el siguiente apartado se recuerda el criterio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al alcance de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo.

### ***(B) Alcance de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo***

46. A fin de delimitar el alcance de la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo, el Tribunal Pleno trajo a cuenta que:

(i) Tradicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha identificado las cuestiones competenciales como adjetivas o procesales.

(ii) Durante la Novena Época, el juicio de amparo indirecto –aun tratándose de violaciones formales, adjetivas o procesales– se consideraba excepcionalmente procedente contra la resolución que desecha la excepción de incompetencia por declinatoria porque se consideró afectaba a las partes en grado predominante. De tal suerte que cuando resultare fundada la excepción debía reponerse el procedimiento.<sup>35</sup>

(iii) El proceso legislativo que dio origen a la multicitada fracción VIII no especifica la verdadera razón por la cual fue incorporada como una hipótesis de procedencia del juicio de amparo indirecto.

<sup>35</sup> Tal como se plasmó en la tesis P./J. 55/2003, de rubro: "AMPARO INDIRECTO, RESULTA PROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE COMPETENCIA.", visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, jurisprudencia, común, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 5. Registro digital: 183349.



47. Asimismo, el Tribunal Pleno recordó que al resolver la contradicción de tesis 377/2013<sup>36</sup> se afirmó que para ser calificados como irreparables, los actos necesitan producir una afectación material a los derechos sustantivos tutelados en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Es decir, que las consecuencias de tales actos deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho en forma actual, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviene exclusivamente de las leyes adjetivas.<sup>37</sup>

48. No obstante, –advirtió– la intención del legislador al prever que son impugnables en amparo indirecto los actos de autoridad que determinan inhibir o declinar la competencia de un asunto no puede interpretarse literalmente y aseverar que el juicio de amparo procederá indefectiblemente cuando se reclaman este tipo de actos. Dicha interpretación podría desencadenar consecuencias contrarias a la naturaleza del juicio de amparo y contravenir la regularidad constitucional que busca preservar dicho medio extraordinario de defensa.

49. En este contexto, el Tribunal Pleno afirmó que la fracción VIII del artículo 107 de la Ley de Amparo debe interpretarse de conformidad con los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo, previstos en el artículo 107 constitucional.

50. Así, en congruencia con el principio de concentración de violaciones procesales, debe entenderse que el supuesto de procedencia del juicio de am-

<sup>36</sup> Resuelta en sesión de veintidós de mayo de dos mil catorce, aprobado (respecto al fondo) por mayoría de seis votos de la Ministra y los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. En contra los votos emitidos por la Ministra y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena (quien anunció voto particular), Zaldívar Lelo de Larrea y Sánchez Cordero de García Villegas. Ausentes los Ministros Franco González Salas y Valls Hernández.

<sup>37</sup> Dicha conceptualización dio lugar a la tesis P./J. 37/2014 (10a.), de rubro: "PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, jurisprudencia, común, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 39. Registro digital: 2006589.





paro indirecto a que hace alusión la multirreferida fracción VIII no se actualiza de facto, sino que debe constatarse que el acto sea definitivo.

51. A juicio del Tribunal Pleno los *actos de autoridad que determinen inhibir o declinar la competencia o el conocimiento de un asunto*,<sup>38</sup> serán actos definitivos que produzca una afectación personal, real y directa en la esfera de derechos del interesado cuando:

(i) La autoridad en favor de quien se declina la competencia la acepta (en el caso de competencia por declinatoria); y,

(ii) El órgano requerido se inhiba en el conocimiento del asunto (al tratarse de competencia por inhibitoria).

52. Lo anterior, porque las decisiones mediante las cuales una autoridad declina competencia en favor de otra, o bien, requiere a otra para que se inhiba en el conocimiento de un asunto, **no tienen como consecuencia forzosa la aceptación de la competencia** –sea por declinatoria o inhibitoria–. Antes bien podría suceder que la autoridad o tribunal ante el cual se planteó la declinatoria rechace la competencia declinada, o bien, que el tribunal requerido rechace la inhibitoria y continúe conociendo del asunto.

53. Panorama ante el cual **existe un trámite que debe llevarse a cabo dentro del procedimiento o juicio, así como medios de defensa ordinarios que deban agotarse previamente (cuando así estén previstos en ley)**.

54. Consideraciones anteriores bajo las cuales el Tribunal Pleno concluyó que:

1. Para que se actualice el supuesto de **procedencia** previsto en el artículo 107, fracción VIII, de la Ley de Amparo, es necesario que el acto de autoridad

<sup>38</sup> Independientemente de que la incompetencia sea por razón de la vía, del fuero, de la materia o del territorio.



en el que se decline o inhíba la competencia, produzca una afectación real y actual en la esfera jurídica del interesado;

2. Dicho acto producirá una **afectación real y actual** en la esfera jurídica del interesado cuando tal acto sea definitivo; y

3. El acto en comento será **definitivo** cuando la autoridad a favor de la cual se declina competencia la acepta, o bien, el órgano requerido se inhíbe en el conocimiento del asunto o decide continuar conociendo del asunto.

### **(C) Correcta interpretación respecto del artículo 1100 del Código de Comercio**

55. Ahora bien, esta Primera Sala advierte que la divergencia de posturas –en torno a la definitividad de la resolución por la que un tribunal federal declara fundada la excepción de incompetencia por declinatoria en favor de un Juez de carácter federal– se originó a partir de la interpretación que cada tribunal contendiente efectuó en torno al artículo 1100 del Código de Comercio.

56. Por un lado, el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito determinó que –en atención a lo dispuesto por el artículo 1100 referido– los Jueces no pueden sostener competencia con su superior inmediato, ni con aquellos de fuero federal; por lo que, tratándose de autoridades federales, en ningún caso el Juez puede sostener competencia. En tales supuestos –a su dicho– el Juez Federal en favor de quien se declina la competencia queda obligado a aceptarla.

57. Por otro lado, el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito afirmó que, si un tribunal del fuero federal declara fundada la excepción de incompetencia por declinatoria en favor de un Juez del mismo fuero, pero de distinta jurisdicción a la de aquél, el Juez en favor de quien se declinó la competencia está en aptitud de rechazarla. Ello, a partir de la interpretación de las tres hipótesis que –en su opinión– establece el artículo en estudio.

58. Ello obliga a esta Primera Sala a clarificar el sentido y alcance de lo dispuesto en el artículo 1100 del Código de Comercio, mismo que a la letra establece lo siguiente:



"Artículo 1100. Ningún juez puede sostener competencia con su Superior inmediato, pero sí con otro juez o tribunal que, aunque sea Superior en su clase, no ejerza jurisdicción sobre él, al igual que con aquellos de fuero federal, cuando se esté en el caso de jurisdicción concurrente en los términos de la fracción I-A del artículo 104 de la Constitución."

59. A tal efecto, en primer lugar, se estima oportuno recordar que –de acuerdo con lo previsto por el artículo 104, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–<sup>39</sup> los tribunales de la Federación conocerán, entre otros asuntos, de las controversias mercantiles que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

60. No obstante –conforme al segundo párrafo del artículo en comento– a elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de tales controversias los Jueces y tribunales del orden común.

61. Competencia jurisdiccional que se corrobora con lo dispuesto en el libro quinto del Código de Comercio, en el cual se establecen las disposiciones que rigen a los juicios mercantiles.

62. En virtud de lo anterior –dado que el Código de Comercio resulta aplicable en juicios mercantiles tanto del orden común como del orden federal– se debe entender que la porción normativa del artículo 1100 conforme a la cual "*ningún juez puede sostener competencia con su Superior inmediato, pero sí con otro juez o tribunal que, aunque sea Superior en su clase, no ejerza jurisdicción sobre él*"; se encuentra dirigida tanto a Jueces Locales como a los federales.

<sup>39</sup> "Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

"...

"II. De todas las controversias del orden civil o mercantil que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. A elección del actor y cuando sólo se afecten intereses particulares, podrán conocer de ellas, los jueces y tribunales del orden común. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado; ..."



63. Bajo esa línea de pensamiento, esta Primera Sala coincide con la interpretación formulada por el tribunal contendiente del Décimo Séptimo Circuito al considerar que el artículo 1100 del Código de Comercio establece tres hipótesis conforme a las cuales:

1) Al tratarse de órganos jurisdiccionales locales y federales, ningún Juez puede sostener competencia con su superior inmediato.

2) Al tratarse de órganos jurisdiccionales locales y federales, el Juez puede sostener competencia con otro Juez o tribunal que, aunque sea superior en su clase, no ejerza jurisdicción sobre él.

3) Al tomar en consideración lo previsto por el artículo 104 de la Constitución Federal, en casos de jurisdicción concurrente un Juez del orden común puede sostener competencia con los del fuero federal.

64. De ahí que, en el supuesto de que un tribunal federal declare fundada la excepción de incompetencia en favor de un juzgador federal de diverso Circuito Judicial, dicho Juez podría sostener la competencia que se declinó en su favor. Lo anterior porque, aun cuando el tribunal sea superior en su clase, lo cierto es que no es su superior inmediato y, por ende, no ejerce jurisdicción sobre él. Ello, en tanto que pertenece a un Circuito diferente.

65. Interpretación que, a juicio de esta Primera Sala, resulta congruente con el análisis integral de las disposiciones previstas por el Código de Comercio en el capítulo VIII "*De las competencias y excepciones procesales*". Entre las que destaca lo dispuesto en el artículo 1114, que a la letra establece lo siguiente:

"Artículo 1114. Las cuestiones de competencia podrán promoverse por inhibitoria o por declinatoria. Cualquiera de las dos que se elija por el que la haga valer, debe proponerse dentro del término concedido para contestar la demanda en el juicio en que se intente, cuyos plazos se iniciarán a partir del día siguiente de la fecha del emplazamiento.

"Cuando se trate de dirimir las competencias que se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los estados, o entre los de un



estado y los de otro, corresponde decidirla al Poder Judicial de la Federación, en los términos del artículo 106 constitucional y de las leyes secundarias respectivas.

"Tratándose de competencias que se susciten entre los tribunales de un mismo Estado, se resolverá por el respectivo tribunal de alzada al que pertenezcan ambos jueces, debiéndose observar las siguientes reglas:

"I. La inhibitoria se intentará ante el juez a quien se considere competente, pidiéndole que dirija oficio al que se estima no serlo, para que remita testimonio de las actuaciones respectivas al Superior, y el requirente también remita lo actuado por él al mismo tribunal de alzada para que éste decida la cuestión de competencia;

"II. La declinatoria se propondrá ante el juez que se considere incompetente, pidiéndole que se abstenga del conocimiento del negocio y remita testimonio de lo actuado al Superior para que éste decida la cuestión de competencia;

"III. Las cuestiones de competencia en ningún caso suspenderán el procedimiento principal;

"IV. En caso de no promoverse cuestión de competencia alguna dentro de los términos señalados por el que se estime afectado, se considerará sometido a la del Juez que lo emplazó y perderá todo derecho para intentarla, y

"V. Tampoco se promoverán de oficio; pero el juez que se estime incompetente puede inhibirse del conocimiento del negocio en los términos del primer párrafo del Artículo siguiente."

66. De lo hasta aquí expuesto, esta Primera Sala arriba a la conclusión de que –en asuntos mercantiles– las resoluciones que declaran fundada la excepción de competencia, emitidas por tribunales federales en favor de juzgadores federales de distinta jurisdicción, no son actos definitivos para efectos del juicio de amparo indirecto.



67. Lo anterior, en virtud de que –al pertenecer a diversa jurisdicción y de conformidad con el artículo 1100 del Código de Comercio– el Juez Federal en cuyo favor se haya declinado la competencia podría sostenerla al tribunal.

68. Por ende, el acto susceptible de impugnación vía amparo indirecto, en todo caso, lo será aquel en el que el Juez en cuyo favor se declinó la competencia la acepta. Ello, pues es hasta ese momento cuando se produce la afectación o agravio directo a la esfera jurídica del interesado a que se refiere la jurisprudencia P./J. 17/2015 (10a.), emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

69. 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:

JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR TRIBUNALES FEDERALES EN LAS QUE SE DECLARE FUNDADA LA EXCEPCIÓN DE INCOMPETENCIA EN FAVOR DE JUECES FEDERALES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1100 DEL CÓDIGO DE COMERCIO).

Hechos: Dos Tribunales Colegiados de Circuito emitieron criterios contradictorios respecto a si, en términos del artículo 1100 del Código de Comercio, un Juez Federal puede o no sostener competencia a un Tribunal Federal y, en consecuencia, si la resolución en la que se declaró fundada la excepción de incompetencia por declinatoria puede constituir o no un acto susceptible de reclamarse en juicio de amparo indirecto. Un Tribunal Colegiado sostuvo que conforme al artículo 1100 del Código de Comercio, el Juez Federal en favor de quien se declaró la competencia está obligado a concluir el juicio, por lo que constituye un acto definitivo en contra del cual procede el juicio de amparo indirecto intentado; mientras que otro Tribunal Colegiado afirmó que, de la interpretación del artículo 1100 del Código de Comercio, es posible concluir que el Juez Federal en favor de quien se declina la competencia está en aptitud de rechazar el conocimien-



to del juicio, por lo que no constituye un acto definitivo para efectos del juicio de amparo indirecto.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en asuntos mercantiles, las resoluciones que declaran fundada la excepción de incompetencia por declinatoria dictadas por un Tribunal Federal en favor de un Juez Federal de distinta jurisdicción, no constituyen actos definitivos para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto.

Justificación: De la interpretación del artículo 1100 del Código de Comercio se advierte que, tratándose de órganos jurisdiccionales locales y federales, el Juez puede sostener competencia con otro Tribunal que, aunque sea superior en su clase, no ejerza jurisdicción sobre él. Por lo tanto, la resolución que declara fundada la excepción de incompetencia por declinatoria no constituye un acto definitivo que produzca una afectación real y actual en la esfera jurídica del interesado, pues el Juez Federal en favor de quien se declinó la competencia del asunto podría sostenerla al Tribunal, toda vez que éste no ejerce jurisdicción sobre aquél. De ahí que, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, el acto susceptible de impugnación vía amparo indirecto, en todo caso, será aquel en el que el Juez Federal en cuyo favor se declinó la competencia la acepta.

## VII. DECISIÓN

70. 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

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 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), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente.

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:** El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 185/2023 (11a.), que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 32, Tomo II, diciembre de 2023, página 1985, con número de registro digital: 2027810.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 37/2014 (10a.), XI.1o.A.T. J/8 (10a.), P./J. 17/2015 (10a.) y aislada I.7o.C.2 K (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 26 de junio de 2015 a las 9:20 horas, 14 de agosto de 2015 a las 10:05 horas y 10 de marzo de 2023 a las 10:13 horas, respectivamente.





**SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. SU NEGATIVA CONSTITUYE UNA AFECTACIÓN AL DERECHO DE LIBERTAD PERSONAL CUANDO LA PERSONA IMPUTADA SE ENCUENTRA SUJETA A ALGUNA MEDIDA QUE AFECTA A ÉSTA, POR LO QUE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO NO ES NECESARIO QUE AGOTE EL RECURSO DE APELACIÓN CONFORME A LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XVIII, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 406/2022. ENTRE LOS SUS-  
TENTADOS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL TRI-  
GÉSIMO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO  
EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIR-  
CUITO. 30 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALFRE-  
DO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JOSÉ ALBERTO  
MOSQUEDA VELÁZQUEZ.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Tema:** Determinar si la negativa de la suspensión condicional del proceso penal es un acto en contra del cual debe agotarse previamente el recurso de apelación para acudir al juicio de amparo indirecto, o bien si debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, que exceptúa la exigencia de agotar dicho recurso ordinario, conforme al principio de definitividad, cuando el imputado se encuentra sujeto a alguna medida que afecta su libertad personal.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>ANTECEDENTES</b>	Se presenta la denuncia de contradicción de criterios.	2
II.	<b>TRÁMITE</b>	Se reseñan los antecedentes de admisión y trámite de la contradicción de criterios.	2
III.	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Suprema Corte es competente para conocer y resolver la contradicción de criterios.	3



IV.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada para ello.	3
V.	<b>CONSIDERACIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO</b>	Se reseñan los antecedentes de los asuntos de cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes y cuestiones jurídicas que motivaron sus posturas.	4
VI.	<b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN</b>	La contradicción de tesis es existente. Esta Sala deberá fijar la postura a seguir por los tribunales de amparo contendientes sobre la procedencia o no del juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, cuando el imputado reclama como quejoso la negativa de la suspensión condicional del proceso penal, sin que para ello tenga la obligación de agotar previamente el recurso de apelación previsto en el artículo 467, fracción VIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales.	6
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<p>El derecho de libertad personal del imputado debe ser estudiado a la luz del principio de definitividad en el juicio de amparo y su particular aplicación en materia penal conforme a los artículos 107 de la Constitución y 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, en tanto que no tiene la obligación de agotar recursos ordinarios cuando se afecta su libertad personal.</p> <p>Luego, si bien existe el recurso de apelación establecido en el artículo 467, fracción VIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales para las determinaciones sobre la suspensión del proceso penal, lo cierto es que el imputado puede optar por el señalado recurso ordinario, o bien instar el juicio de amparo como medio de control constitucional.</p>	11



		<p>Por tanto, la resolución relativa a la suspensión condicional del proceso penal es un acto respecto del cual el imputado no debe agotar previamente el recurso de apelación para acudir al juicio de amparo indirecto, pues al afectar su libertad personal debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, que exceptúa la exigencia de agotar dicho recurso ordinario, conforme al principio de definitividad, cuando se afecta su libertad personal.</p>	
<p>VIII. DECISIÓN</p>		<p>"SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. SU NEGATIVA CONSTITUYE UNA AFECTACIÓN AL DERECHO DE LIBERTAD PERSONAL CUANDO LA PERSONA IMPUTADA SE ENCUENTRA SUJETA A ALGUNA MEDIDA QUE AFECTA A ÉSTA, POR LO QUE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO NO ES NECESARIO QUE AGOTE EL RECURSO DE APELACIÓN CONFORME A LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XVIII, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO.</p> <p>"HECHOS: Dos Tribunales Colegiados de Circuito analizaron la negativa de la suspensión condicional del proceso para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, específicamente, en relación con el principio de definitividad. Uno de los tribunales determinó que esta medida no afectaba la libertad personal del imputado, por lo que para acudir al juicio de amparo debía agotar del recurso de apelación; de modo que, al no hacerlo, tuvo por actualizada la improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo. El otro tribunal determinó, en cambio, que la negativa</p>	<p>25</p>



de suspensión condicional del proceso sí afectaba la libertad personal del imputado, por lo que debía situarse en el supuesto de excepción establecido en el inciso b) de dicho precepto que lo exenta de agotar recursos ordinarios antes de instar el juicio de amparo.

"CRITERIO JURÍDICO: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la negativa sobre la suspensión condicional del proceso constituye una afectación al derecho de libertad personal cuando la persona imputada se encuentra sujeta a alguna medida que afecta a ésta. Así, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, la persona imputada se sitúa en el supuesto de excepción al principio de definitividad que prevé el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo; de modo que puede optar por agotar el recurso de apelación establecido en el artículo 467, fracción VIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales o, bien, instar el juicio de amparo.

"JUSTIFICACIÓN: Este Alto Tribunal ha establecido que la procedencia del juicio de amparo indirecto debe ser flexible para la tutela constitucional de actos que afecten la libertad personal. Por ello, el amparo indirecto no sólo es procedente contra actos que restringen materialmente la libertad de la persona imputada, sino todos aquellos que no permiten que goce de su libertad de forma absoluta.

"Esto es así, porque el derecho de libertad personal en el proceso penal no sólo se afecta a través de actos de la autoridad que tienen como conse-



cuencia la detención de la persona imputada o su ingreso a prisión, sino de todas aquellas medidas que pueden derivar del proceso penal y que restrinjan aquélla, tales como su presentación periódica ante la autoridad, la prohibición de salir de un determinado ámbito territorial, el sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada, la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares, la prohibición de acercarse o comunicarse con determinadas personas, la separación inmediata del domicilio, la colocación de localizadores electrónicos, el resguardo en su propio domicilio o, bien, la prisión preventiva. Luego, si precisamente la negativa de la suspensión condicional del proceso tiene por consecuencia que la persona imputada mantenga alguna de esas medidas restrictivas de su libertad, queda claro para esta Sala que dicha negativa limita su libertad personal; incluso, porque los efectos de la concesión de dicha suspensión conllevarían la extinción de la acción penal en términos del artículo 191 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que significa que se sobreseería la causa penal y que a la persona imputada le serían eliminadas dichas medidas.

"En esas condiciones, respecto a la negativa de la suspensión condicional del proceso penal, la persona imputada puede decidir si agota o no el recurso de apelación antes de acudir al juicio de amparo indirecto, pues de tener medidas restrictivas de su libertad personal debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, que exceptúa



	la exigencia de agotar dicho recurso ordinario conforme al principio de definitividad en la materia."	
--	---	--

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al 30 de agosto de 2023, emite la siguiente:

## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 406/2022, denunciada entre el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el recurso de queja 106/2022, y el emitido por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, en el recurso de revisión 106/2021.

La problemática jurídica que debe resolver esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si la negativa de la suspensión condicional del proceso penal es un acto en contra del cual debe agotarse previamente el recurso de apelación para acudir al juicio de amparo indirecto, o bien si debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, que exceptúa la exigencia de agotar dicho recurso ordinario, conforme al principio de definitividad, cuando el imputado se encuentra sujeto a alguna medida que afecta su libertad personal.

## ANTECEDENTES

1. **Denuncia de la contradicción.** Mediante oficio recibido por conducto del MINTERSCJN y registrado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el 18 de noviembre de 2022, el Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito denunció la posible contradicción de criterios, al resolver el recurso de queja 106/2022, con el criterio adoptado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 106/2021, criterio que se reflejó en la publicación de la tesis V.2o.P.A. 1 P (11a.), de rubro: "SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. LA NEGATIVA DEL JUEZ DE CONTROL DE CONCEDERLA DEBE IMPUGNARSE MEDIANTE EL RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN EL AR-



TÍTULO 467, FRACCIÓN VIII, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL NO TRATARSE DE UNA RESOLUCIÓN QUE AFECTE LA LIBERTAD PERSONAL EN FORMA DIRECTA Y, POR ENDE, NO CORRESPONDE A LAS ESTABLECIDAS EXPRESAMENTE EN EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, QUE IMPLICAN UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD."<sup>1</sup>

## II. TRÁMITE

### 2. Admisión y trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por auto de 24 de noviembre de 2022, el entonces Ministro presidente de este Alto Tribunal admitió a trámite la denuncia de la contradicción de criterios 406/2022 y requirió al Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito para que remitiera la versión digitalizada del amparo en revisión 106/2021, e informara si continuaba vigente su criterio; luego, determinó el envío de los autos para su estudio a esta Primera Sala con turno a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

3. **Trámite ante la Primera Sala.** Por acuerdo de 13 de diciembre de 2022, la entonces Ministra presidenta de esta Primera Sala remitió los autos a la ponencia del Ministro ponente para el proyecto de resolución. Asimismo, tuvo por recibida copia de la sentencia requerida y de su reiteración.

## III. COMPETENCIA

4. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta contradicción de criterios, 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 relación con los puntos segundo, fracción VII y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; esto, en virtud de que se trata de una denuncia

<sup>1</sup> Tesis V.2o.P.A.1 P (11a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 16, Tomo V, agosto de 2022, página 4539, con número de registro digital: 2025169.



de contradicción de criterios suscitada entre Tribunales Colegiados de diversos Circuitos, tramitada previo a la conformación de los Plenos Regionales;<sup>2</sup> además, al tratarse de un asunto del orden penal, corresponde a la materia de la especialidad de esta Primera Sala y no se advierten motivos para la intervención del Pleno.

#### IV. LEGITIMACIÓN

5. La presente denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por uno de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, de conformidad con los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución, así como 227, fracción II, de la Ley de Amparo.

#### V. CONSIDERACIONES DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

6. Para verificar la existencia de la contradicción entre los criterios que sustentaron los aludidos órganos de control constitucional, es necesario hacer una breve relatoría de las cuestiones jurídicas relevantes que motivaron sus respectivas posturas.

<sup>2</sup> **Acuerdo General 67/2022, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la competencia, integración, organización y funcionamiento de los Plenos Regionales**

**"Artículo 7. Circuitos que comprende la Región Centro-Norte.** La Región Centro-Norte comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias penal y administrativa; Segundo; Cuarto; Quinto; Octavo; Noveno; Décimo Segundo; Décimo Quinto; Décimo Sexto; Décimo Séptimo; Décimo Noveno; Vigésimo Segundo; Vigésimo Tercero; Vigésimo Cuarto; Vigésimo Quinto; Vigésimo Sexto; Vigésimo Octavo; y Trigésimo."

**"Artículo 8. Circuitos que comprende la Región Centro-Sur.** La Región Centro-Sur comprende los Circuitos Primero, respecto de las materias civil y de trabajo; Tercero; Sexto; Séptimo; Décimo; Décimo Primero; Décimo Tercero; Décimo Cuarto; Décimo Octavo; Vigésimo; Vigésimo Primero; Vigésimo Séptimo; Vigésimo Noveno; Trigésimo Primero; y Trigésimo Segundo."

**Acuerdo General 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**

**"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."

En este sentido, ver la contradicción de criterios 210/2022, resuelta el 27 de junio de 2023 por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. (unanimidad de 11 votos).





### **Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito, al resolver el recurso de queja 106/2022:**

7. Al imputado, en un proceso penal, le fue negada la suspensión condicional del proceso. Por ello, promovió amparo indirecto. El Juez de Distrito desechó de plano la demanda, pues consideró actualizada la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

8. El quejoso interpuso recurso de queja. El Tribunal Colegiado de Circuito lo declaró fundado, pues determinó que la suspensión condicional del proceso reclamada afectaba la libertad del quejoso, por lo que debía situarse en el supuesto de excepción al principio de definitividad establecido en el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, es decir, cuando se tratara de actos que afectaran la libertad personal del quejoso.

9. Precisó que por la naturaleza de la resolución reclamada consistente en la suspensión condicional del proceso, conforme a los artículos 196, segundo párrafo y 199, ambos del Código Nacional de Procedimientos Penales, de resultar procedente, el Juez fijaría las condiciones bajo las cuales se suspendería el proceso y la extinción de la acción penal.

10. Además, señaló que era criterio de esta Suprema Corte que la libertad personal de los individuos no sólo se afectaba a través de actos de autoridad que tuvieran como consecuencia material privarlos de la que disfrutaban en ese momento, sino también mediante actos que determinaran la permanencia del gobernado en el proceso penal.

11. Por tanto, concluyó que como el acto reclamado afectaba la libertad personal del quejoso, era innecesario que agotara el recurso de apelación previsto en el artículo 467 del Código Nacional de Procedimientos Penales previamente a la promoción del juicio de amparo.

### **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el amparo en revisión 106/2021:**

12. En el proceso penal se negó la suspensión condicional del proceso al imputado. Por ello, éste promovió amparo indirecto, el que le fue negado.



13. El quejoso interpuso luego recurso de revisión. El Tribunal Colegiado de Circuito revocó la sentencia de amparo y sobreseyó en el juicio.

14. Para ello, consideró actualizada la hipótesis de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, porque el quejoso no cumplió el principio de definitividad, al no haber combatido el acto reclamado mediante el recurso ordinario de apelación –previsto en el artículo 467, fracción VIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales– antes de promover el juicio de amparo.

15. Precisó que el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de amparo permitía exceptuar ese principio cuando se reclamaba "cualquier otro [acto] que afecte la libertad personal del quejoso"; sin embargo, citó diversos precedentes en que se afectaba la libertad personal del imputado –como la vinculación a proceso–.

16. De esto dedujo que si la finalidad del legislador hubiera sido que cualquier acto de naturaleza penal que incidiera indirectamente en la libertad del individuo pudiera ser revisado en el juicio de amparo, entonces no habría distinguido de forma tajante las resoluciones que sí restringían la libertad, de aquellas que no lo hacían de modo directo.

17. Precisó que la suspensión condicional del proceso tenía la naturaleza jurídica de un mecanismo de solución alternativo al proceso, cuyo efecto era la extinción de la responsabilidad penal del imputado.

18. De esta manera, determinó que la resolución que negaba la suspensión condicional del proceso no afectaba de modo directo la libertad personal del imputado y, por ende, el imputado debía agotar el recurso de apelación antes de acudir al juicio de amparo indirecto.

19. Por tanto, concluyó que no se estaba en presencia de la excepción prevista en el inciso b) de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, el cual sólo comprendía a los actos que implicaban una restricción de la libertad. De esta sentencia emanó la tesis, de rubro: "SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. LA NEGATIVA DEL JUEZ DE CONTROL DE CONCEDERLA DEBE



IMPUGNARSE MEDIANTE EL RECURSO DE APELACIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 467, FRACCIÓN VIII, DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, PREVIAMENTE A LA PROMOCIÓN DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, AL NO TRATARSE DE UNA RESOLUCIÓN QUE AFECTE LA LIBERTAD PERSONAL EN FORMA DIRECTA Y, POR ENDE, NO CORRESPONDE A LAS ESTABLECIDAS EXPRESAMENTE EN EL INCISO B) DE LA FRACCIÓN XVIII DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY DE AMPARO, QUE IMPLICAN UNA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD."

## VI. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

20. Para verificar la existencia de la presente contradicción de criterios, esta Primera Sala se apoya en el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en el que se determinó que la existencia de la contradicción de tesis debe estar condicionada a que las Salas de esta Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> De dicha contradicción de tesis emanó la jurisprudencia P./J. 72/2010, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, con número de registro digital: 164120, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos re-



10. Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tesis el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

20. Dos o más órganos jurisdiccionales terminales adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo originan no sean exactamente iguales.

21. Así, la finalidad de dicha determinación es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a las personas, pues para ello fue creada la figura jurídica de la contradicción de tesis (ahora contradicción de criterios) en la Constitución.

22. A su vez, esta Primera Sala<sup>4</sup> ha determinado que para que exista oposición de posturas entre Tribunales Colegiados de Circuito, se debe verificar:

---

sueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

<sup>4</sup> Cobra aplicación para ello la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122, con número de registro digital: 165077, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA. Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún



i. Que los tribunales hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que apoyados de arbitrio judicial, efectuaran un ejercicio interpretativo adoptando cualquier método;

ii. Que entre los ejercicios interpretativos efectuados por los órganos jurisdiccionales haya, al menos, un razonamiento que verse sobre un mismo problema jurídico ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y

---

canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible."

Así mismo, tiene aplicación la jurisprudencia 1a./J. 23/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 123, con número de registro digital: 165076, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. FINALIDAD Y CONCEPTO. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, en sesión de 30 de abril de 2009, interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.'. Así, de un nuevo análisis al contenido de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo, la Primera Sala advierte como condición para la existencia de la contradicción de tesis que los criterios enfrentados sean contradictorios; sin embargo, el sentido del concepto 'contradictorio' ha de entenderse cuidadosamente, no tanto en función del estado de los criterios enfrentados, sino de la finalidad misma de la contradicción de tesis, que es generar seguridad jurídica. En efecto, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio y, por tanto, la esencia de la contradicción radica más en la necesidad de dotar al sistema jurisdiccional de seguridad jurídica que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito; de ahí que para determinar si existe o no una contradicción de tesis debe analizarse detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún razonamiento de las respectivas decisiones se tomaron vías de solución distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales, pues al ejercer el arbitrio judicial pueden existir diferendos, sin que ello signifique haber abandonado la legalidad. Por ello, en las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver debe avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes."



iii. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que como la primera, también sea legalmente posible.

23. Al respecto, se debe precisar que la indicada disparidad está condicionada simplemente a que los citados tribunales sostengan tesis jurídicas discrepantes, es decir, decisiones interpretativas encontradas sobre un mismo punto de derecho, sin necesidad de que las cuestiones fácticas sean idénticas o de que tales criterios hayan alcanzado el rango de jurisprudencia.

24. Bajo el marco jurídico precedente, esta Primera Sala considera que en el caso se cumplen los requisitos que dan lugar a la existencia de la contradicción de criterios, en el orden siguiente:

25. **1o. Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas que resolvieron, realizaron un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, tal como quedó advertido de las consideraciones reseñadas en el apartado precedente de la presente resolución, que fueron materia de la denuncia y admisión de la contradicción de criterios.

26. En efecto, ambos tribunales se pronunciaron sobre cuestiones que fueron sometidas a su consideración y recurrieron a su arbitrio judicial para determinar si la resolución que niega la suspensión condicional del proceso penal es un acto en contra del cual debe agotarse previamente el recurso de apelación para acudir al juicio de amparo indirecto, o bien si al afectar la libertad personal del imputado, debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, que exceptúa la exigencia de agotar dicho recurso ordinario conforme al principio de definitividad.

27. **2o. Punto de toque y discrepancia entre los criterios interpretativos.** Bajo los criterios destacados, que fueron materia de la denuncia y admisión de la contradicción de criterios, esta Primera Sala también advierte que en los ejercicios realizados por los tribunales se ha dado un punto de toque, pues fijaron posturas diametralmente opuestas sobre el tópico señalado. Para ello, partieron de criterios contrarios sobre si la suspensión condicional del proceso incide o no



en la libertad personal del imputado; desde ahí sus determinaciones también fueron opuestas en la aplicación al principio de definitividad y su excepcionalidad ante dicho supuesto de la libertad personal del imputado, precisamente al estar sujeto al proceso penal y cuando aspira a que éste sea suspendido con el efecto de la extinción de la acción penal.

28. Para el tribunal denunciante, la negativa de la suspensión condicional del proceso reclamada afecta la libertad personal del quejoso. Al respecto, señaló que era criterio de esta Suprema Corte que la libertad personal de los individuos no sólo se afectaba a través de actos de autoridad que tuvieran como consecuencia material privarlos de la que disfrutaban en ese momento, sino también mediante actos que determinaran la permanencia del gobernado en el proceso penal (párrafo 10). Por tanto, debía situarse en el supuesto de excepción al principio de definitividad establecido en el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, es decir, que cuando se tratara de actos que afectan la libertad personal no es necesario que agote los recursos ordinarios antes de acudir al juicio de amparo.

29. En cambio, para el otro tribunal, la negativa de la suspensión condicional del proceso debe impugnarse mediante el recurso de apelación previsto en el artículo 467, fracción VIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales, de manera previa a la impugnación en el juicio de amparo indirecto, al no tratarse de una resolución que afecte la libertad personal del imputado y, por ende, no aplicaba la citada excepción al principio de definitividad.

30. Por tanto, se aprecian posturas divergentes sobre si en la resolución que niega la suspensión condicional del proceso penal el imputado debe o no agotar el recurso de apelación previo a presentar un juicio de amparo indirecto, esto al partir del cuestionamiento preliminar sobre si dicha resolución incide o no en la libertad personal del imputado.

**31. 3o. Cuestionamiento que surge con motivo de la contradicción de tesis.** Como puede observarse, de la discrepancia entre los criterios anteriores, el tercer requisito también se satisface. Las posturas divergentes de los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes generan ante esta Primera Sala una interrogante precisa que deberá ser resuelta para fijar la postura a seguir por los



Tribunales de Amparo sobre la procedencia o no del juicio de amparo indirecto, en términos del artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, cuando el imputado reclama como quejoso la negativa de la suspensión condicional del proceso penal, sin que para ello tenga la obligación de agotar previamente el recurso de apelación previsto en el artículo 467, fracción VIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

32. Corresponde a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinar la respuesta al cuestionamiento jurídico planteado para que prevalezca con carácter de jurisprudencia y defina si la resolución que niega la suspensión condicional del proceso penal es un acto en contra del cual debe agotarse previamente el recurso de apelación para acudir al juicio de amparo indirecto, o bien, si debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, que exceptúa la exigencia de agotar dicho recurso ordinario, conforme al principio de definitividad, cuando el imputado se encuentra sujeto a alguna medida que afecta su libertad personal.

33. Para dar respuesta a esta interrogante, la metodología de este asunto consistirá en los siguientes temas: a) Naturaleza y objeto de la suspensión condicional del proceso; b) Procedencia del amparo indirecto contra actos que afectan la libertad personal; c) Criterio que debe prevalecer.

### a) **Naturaleza y objeto de la suspensión condicional del proceso**

34. Esta Primera Sala ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la figura de la suspensión condicional del proceso, sus alcances y circunstancias que repercuten en su procedencia, al resolver las contradicciones de criterios 141/2021<sup>5</sup> y 310/2022,<sup>6</sup> en las que se reseñó la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, con motivo de la implementación del Sistema Penal Acusatorio y Oral que entre otras cosas, incorporó formas alternas de solución de controver-

<sup>5</sup> Contradicción de criterios 141/2021, resuelta en sesión del día 3 de noviembre de 2021, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (mayoría de 3 votos).

<sup>6</sup> Contradicción de criterios 310/2022, resuelta en sesión de 23 de noviembre de 2022, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (unanimidad de 5 votos).





sias, al establecerse en el párrafo quinto del artículo 17 constitucional que las leyes preverán, en los siguientes términos:

"Artículo 17 ...

"Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial. ..."

35. Como se aprecia, el Constituyente delegó al legislador ordinario la facultad de establecer en la legislación secundaria correspondiente, lo relativo a la aplicación de las formas alternas de solución de controversias en materia penal, asegurando la reparación del daño y señalando los casos en que se requerirá supervisión judicial.

36. Ahora bien, del proceso legislativo correspondiente a la reforma constitucional indicada, se advierte la finalidad de estas formas alternas de solución de controversias, conforme a los extractos que se transcriben:

"Artículo 17

"Consecuentemente con la adopción de un nuevo sistema de justicia penal, se propone la reforma al artículo 17 constitucional para dar cabida a medios alternativos de justicia penal, de manera que se permita resolver el conflicto generado por la comisión de delitos sin correr el riesgo de colapsar a las instituciones ante las exigencias legales y administrativas que implica el modelo de juicio propuesto.

"La posibilidad de estas soluciones alternas no queda exenta de control judicial para evitar el uso perverso que de estas medidas alternativas se ha llegado a presentar en otros países y asegurar la satisfacción del derecho a la reparación del daño por parte de la víctima. ..."<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Este extracto pertenece a la iniciativa de la Cámara de Diputados que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado César Camacho Quiroz, del grupo parlamentario del PRI, presentada el 29 de septiembre de 2006.



## "Artículo 17

"Además de los componentes relativos a la oralidad, la propuesta comprende una serie de elementos que permiten incrementar la eficiencia y la racionalidad en la aplicación de recursos públicos para la persecución de delitos, a través del establecimiento de los siguientes elementos:

"Principio de oportunidad (Archivo provisional –confiriendo al Ministerio Público la facultad de no iniciar la investigación– o de detenerla una vez iniciada); mecanismos de simplificación procesal (Juicio inmediato –en la audiencia de control de la detención; y procedimientos simplificados– aspectos que no era necesario mencionar explícitamente en el 17); y resolución alternativa de conflictos (Suspensión condicional del procedimiento y acuerdos reparatorios).

"El Ministerio Público podrá ahorrar dinero público al evitar un gran número de persecuciones penales innecesarias, sea porque hay débiles posibilidades de un litigio exitoso, o porque se trate de asuntos de escaso interés para la seguridad pública; en resumen, estos ingredientes crean múltiples vías para descongestionar al Ministerio Público y emplear los recursos racionalmente."<sup>8</sup>

## "Artículo 17

"Consideramos que debemos comenzar a fomentar la educación para la no violencia en los diferentes sectores de la sociedad y la resolución sana de conflictos. Por ello, dentro de las reformas que se plantean al sistema de administración de justicia se proponen las medidas alternativas de resolución de conflictos con doble intención, la primera agilizar el desempeño de los tribunales y la segunda, establecer que la instancia penal será la última a la que se recurra.

"Los objetivos y beneficios de estas medidas alternativas a las sentencias judiciales son conocidos y valorados en todos los ámbitos, ya que aportan mayor rapidez a la solución de conflictos sociales al mismo tiempo que disminuyen los

---

<sup>8</sup> Este extracto pertenece a la iniciativa de la Cámara de Diputados que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución, suscrita por diputados de los grupos parlamentarios de los partidos de Convergencia, de la Revolución Democrática y del Trabajo, presentada el 25 de abril de 2007.



costos, tanto para el sistema de justicia como para las partes involucradas; además de que representan una posibilidad muy cercana de descongestionar a los tribunales y al sistema penitenciario.

"Todas las herramientas y medidas que ayuden a ser más eficiente y oportuna la justicia, así como hacerla menos costosa, son necesarias y deben ser promovidas con mayor ahínco en todas las materias, pero resulta imprescindible que también se instauren en el sistema penal.

"No podemos seguir considerando que el aumento a las penas de prisión o la construcción de nuevas cárceles ayudarán a resolver la problemática social o a mejorar la administración de justicia, existen muchos casos en que la víctima lo que desea es que de forma rápida y eficiente sea reparado el daño que sufrió, por lo que una mediación, una conciliación o una suspensión del juicio a prueba del inculpado, bajo la supervisión judicial, representarán mejores soluciones a numerosos conflictos y no se verá afectada la administración de justicia.

"... En resumen, se propone adicionar con tres párrafos el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la finalidad de elevar a nivel constitucional formas alternativas de solución de los conflictos sociales, especificando que la solución penal debe ser la última vía en ser recurrida.

"Por la importancia de los bienes jurídicos que tutela el derecho penal, se propone que se admitirán soluciones alternativas en cualquier etapa del procedimiento, siempre y cuando se satisfagan o se garanticen los intereses de la víctima u ofendidos y las citadas soluciones estén sujetas a la supervisión judicial."<sup>9</sup>

#### "Artículo 17

"... hay coincidencia en que ... en nuestro sistema no se impulsa la aplicación de la justicia restaurativa y existen diversos problemas procesales que dificultan hacer efectiva la reparación del daño.

<sup>9</sup> Este extracto pertenece a la iniciativa de la Cámara de Diputados que reforma el artículo 17 de la Constitución o, suscrita por diversos diputados del Grupo Parlamentario del PRD, presentada el 4 de octubre de 2007.



"En términos generales, lo anterior, nos lleva a concluir que el modelo de justicia penal vigente, ha sido superado por la realidad en que nos encontramos inmersos. En tal virtud, se propone un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia para este último. Tal sistema se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, con las características de acusatoriedad y oralidad; ...

"También se estima necesario que se prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, que, por mandato constitucional expreso, procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los términos que la legislación secundaria lo juzgue conveniente. Tal medida generará economía procesal, además de alcanzar un objetivo fundamental, como es el de lograr que la víctima de un delito esté cobijada y que el inculpaado se responsabilice de sus acciones, reparando, en lo posible, el daño causado."

#### "Artículo 17. Mecanismos alternativos de solución de controversias

"... Además de lo anterior, en el texto que se propone del artículo 17, se establecen los mecanismos alternativos de solución de controversias que son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, entre otros la mediación, conciliación y arbitraje, permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

"En materia penal será necesario regular su aplicación por parte de los operadores de la ley, en atención a la naturaleza de los derechos tutelados y los que pueden ser renunciables; y en todos los casos, de forma ineludible, será necesario que se cubra previamente y en su totalidad la reparación del daño para que proceda, ya que como se dijo, este es un reclamo social añejo que debe ser atendido. Y en atención a las dos características antes anotadas, las formas



de justicia alternativa de índole penal necesitarán la revisión de la autoridad en su cumplimiento, en beneficio de las víctimas y los ofendidos, y por ello se considera prudente la creación de un supervisor judicial que desarrolle dichas funciones. ..."<sup>10</sup>

#### "Artículo 17

"... En una visión general, la reforma integral al sistema de justicia penal propuesta en la minuta de mérito atiende las siguientes características: ..."

"5) Estima necesario que se prevean mecanismos alternativos de solución de controversias, que procuren asegurar la reparación del daño, sujetas a supervisión judicial en los casos que la legislación secundaria juzgue conveniente. Al respecto el dictamen de la colegisladora estima que esta medida generará economía procesal, además de lograr que la víctima de un delito esté cobijada y que el inculpado se responsabilice de sus acciones, reparando el daño causado.

#### "III. CONSIDERACIONES

"Estas comisiones dictaminadoras coinciden con la colegisladora en la necesidad de establecer nuevos elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de justicia penal y otorguen mejores mecanismos para el combate a la delincuencia organizada. ...

"... Mecanismos alternativos de solución de controversias y Defensoría Pública.

"Además de lo anterior, se comparte la idea de establecer mecanismos alternativos de solución de controversias que se traduzcan en una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, (entre otros la mediación, conciliación y arbitraje), permitirán en primer lugar cambiar

---

<sup>10</sup> Este extracto pertenece al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la Cámara de Diputados, con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución, presentado el 11 de diciembre de 2007.



al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; asimismo, servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

"Por lo que respecta en concreto a la materia penal, se prevé la necesidad de regular la aplicación de estos mecanismos por parte de los operadores de la ley, en atención a la naturaleza de los derechos tutelados y los que pueden ser renunciables, y en todos los casos, de forma ineludible, será necesario que se cubra previamente la reparación del daño para que proceda, precisándose además que las formas de justicia alternativa de índole penal necesitarán la revisión de la autoridad judicial en su cumplimiento, en beneficio de las víctimas y los ofendidos."<sup>11</sup>

37. Bajo ese panorama, la promoción de mecanismos alternos de solución de controversias, en muchas ocasiones resultan más apropiados para los fines de la justicia que la imposición de una pena de prisión, al restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos y reconstruir el orden social quebrantado por medio de la restitución y no de la represión; por lo que la instancia penal debería ser la última a la que se recurra.

38. Todo ello, en el entendido de que la procedencia de la figura jurídica analizada siempre debería estar condicionada a que se garantice la reparación del daño, se sujete su cumplimiento a supervisión judicial de ser necesario y se trate de ciertos delitos.

39. Así, dentro del marco de dicha reforma constitucional se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que encontraron expresión legal las soluciones alternas del procedimiento, pues en su artículo 184 se es-

---

<sup>11</sup> Este extracto pertenece al dictamen que las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, realizaron respecto de la Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución, presentado el 13 de diciembre de 2007.



tableció que éstas son el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso.

40. Además, en el artículo 191 del Código Nacional de Procedimientos Penales se define a la suspensión condicional del proceso como el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de las condiciones que refiere este capítulo, que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima y que en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal.

41. En ese plano explicativo, esta Primera Sala consideró que la regulación secundaria de la suspensión condicional del proceso debe interpretarse en congruencia con la intención que tuvo el Constituyente al implementar en el sistema penal acusatorio las formas alternas de solución de controversias. Esto se encuentra intrínsecamente relacionado con la libertad personal del imputado, pues al estar sujeto al proceso penal, dicha libertad se ve restringida por la especial condición de vulnerabilidad frente a todo el aparato punitivo estatal y todas las restricciones del proceso penal, además de que la concesión de dicha suspensión conlleva la extinción de la acción penal.

### **b) Procedencia del amparo indirecto contra actos que afectan la libertad personal**

42. Los artículos 103, fracción I, y 107, fracción III, inciso b), de la Constitución<sup>12</sup> señalan que el amparo indirecto es procedente contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación.

<sup>12</sup> "Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite

"I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; ..."

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...

"III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes: ...

"b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y, ..."



43. De igual manera, esta Suprema Corte se ha pronunciado respecto a lo que debe entenderse por actos de imposible reparación:

a) Que produzcan una afectación material a los derechos del quejoso, lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto de autoridad impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, aun antes del dictado del fallo definitivo; y

b) Que esos derechos afectados materialmente revistan la categoría de derechos sustantivos, expresión que resulta antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es necesaria –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva.<sup>13</sup>

44. A partir de esos conceptos, se ha identificado la existencia de diversos derechos sustantivos como es la vida, el libre desarrollo de la personalidad, la intimidad, la libertad de expresión, entre muchos otros. Precisamente, uno de los derechos que más ha desarrollado la jurisprudencia es el derecho de la libertad personal y su necesario análisis en el juicio de amparo.

45. Una muestra de ello es el criterio fijado por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 105/2006,<sup>14</sup> de la que emanó la jurisprudencia 1a./J. 5/2007, de rubro: "ORDEN DE COMPARECENCIA. ES UN ACTO QUE AFECTA LA LIBERTAD PERSONAL, POR LO QUE PARA LA PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN DEBE ESTARSE A LAS REGLAS ESTABLECIDAS EN LOS ARTÍCULOS 124 BIS Y 138 SEGUNDO PÁRRAFO DE LA LEY DE AMPARO."

46. Igualmente, en la modificación de jurisprudencia 4/2011,<sup>15</sup> de la que devino la jurisprudencia 1a./J. 109/2011 (9a.), de rubro: "ORDEN DE BÚSQUE-

<sup>13</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 37/2014 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 39.

Tesis jurisprudencial P./J. 1/2016 (10a.), consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Pleno, Libro 29, Tomo I, abril de 2016, página 15.

<sup>14</sup> Contradicción de tesis 105/2006, resuelta en sesión de 15 de noviembre de 2006, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz (unanimidad de 5 votos).

<sup>15</sup> Modificación de jurisprudencia 4/2011, resuelta en sesión de 18 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo (unanimidad de 5 votos).





DA, LOCALIZACIÓN Y PRESENTACIÓN DEL INDICIADO PARA DECLARAR DENTRO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA. SI BIEN NO TIENE LOS ALCANCES DE UNA ORDEN DE DETENCIÓN, AFECTA TEMPORALMENTE LA LIBERTAD DEAMBULATORIA DE LA PERSONA."

47. Así, para esta Primera Sala, el derecho de libertad personal en el proceso penal no sólo se afecta a través de actos de la autoridad que tienen como consecuencia la detención del imputado o su ingreso a prisión, sino de todas aquellas medidas que pueden derivar del proceso penal y que restrinjan aquélla, tales como su presentación periódica ante la autoridad, la prohibición de salir de un determinado ámbito territorial, el sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada, la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares, la prohibición de acercarse o comunicarse con determinadas personas, la separación inmediata del domicilio, la colocación de localizadores electrónicos, el resguardo en su propio domicilio, o bien la prisión preventiva.<sup>16</sup>

48. En estos supuestos, la afectación a la libertad personal surge a la vida jurídica porque el imputado no la puede ejercer cabalmente, además porque tales medidas restrictivas van aparejadas a que se enfrente a todo el aparato punitivo estatal.

49. Por todo ello, el análisis constitucional sobre la limitación a la libertad personal debe dar procedencia al juicio de amparo bajo el especial tratamiento para este derecho de primer rango.

50. Luego, si precisamente la negativa de la suspensión condicional del proceso conlleva que el imputado mantenga su sujeción al proceso penal y por ello se encuentra sujeto a alguna medida que afecta su libertad personal, queda claro para esta Sala que no es necesario que agote el recurso de apelación en contra de aquélla para ir al amparo; incluso, porque los efectos de la concesión de dicha suspensión conllevarían la extinción de la acción penal en términos del

<sup>16</sup> *Cfr.* Artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales.



artículo 191 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>17</sup> lo que significa que se sobresea en la causa penal y que el imputado ya no deba cumplir con tales medidas que afecten su libertad personal.

51. En este sentido, cobra aplicación lo resuelto por esta Primera Sala en la contradicción de tesis 216/2011,<sup>18</sup> en la que se señaló que la procedencia para el amparo debe ser flexible cuando el acto reclamado afecta –aunque sea en forma indirecta– el derecho de libertad personal. Así, la procedencia del medio de control constitucional se debe interpretar conforme al principio pro persona, de ahí que tiene que incluir a las afectaciones directas e indirectas a la libertad. Por tanto, la concepción de la procedencia debe ser extensiva y no rigorista, procurando favorecer ampliamente a la persona que accede al medio de control constitucional.

### **c) Criterio que debe prevalecer**

52. La libertad personal se reconoce y protege como derecho humano de primer rango tanto en la Constitución Federal (artículos 1o., 14 y 16) como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9o.) y en la Conven-

<sup>17</sup> "Artículo 191. Definición. Por suspensión condicional del proceso deberá entenderse el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de las condiciones que refiere este Capítulo, que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal."

<sup>18</sup> Contradicción de tesis 216/2011, sesión de 11 de julio de 2012 (unanimidad de 5 votos). De ésta emanó la jurisprudencia 1a./J. 88/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 997, con número de registro digital: 2001832, de rubro: "AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. LA RESOLUCIÓN DE SEGUNDA INSTANCIA QUE MODIFICA LA REPARACIÓN DEL DAÑO EN PERJUICIO DEL SENTENCIADO, CUANDO SÓLO HUBIERA APELADO EL MINISTERIO PÚBLICO O EL OFENDIDO, PRODUCE UN ATAQUE INDIRECTO A SU LIBERTAD PERSONAL Y, POR ENDE, LA DEMANDA PUEDE PRESENTARSE EN CUALQUIER TIEMPO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE LA MATERIA (APLICACIÓN DEL PRINCIPIO *PRO PERSONAE*)."; además, la tesis 1a. CXCI/2012 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 1198, con número de registro digital: 2001887, de rubro: "DEMANDA DE AMPARO CONTRA ACTOS QUE IMPLIQUEN UN ATAQUE A LA LIBERTAD PERSONAL. EL ANÁLISIS SOBRE SU PROCEDENCIA EN LA VÍA INDIRECTA ADMITE UNA POSTURA FLEXIBLE, MIENTRAS QUE EN LA VÍA DIRECTA UNA RESTRICTIVA, AL CONSTREÑIRSE A SENTENCIAS DEFINITIVAS."



ción Americana sobre Derechos Humanos (artículo 7o.). Así, su tutela debe ser la más amplia posible, conforme a la fuente jurídica que mejor la garantice y sólo puede limitarse bajo determinados supuestos de excepcionalidad, en concordancia con el sistema constitucional, es decir, a partir del estricto cumplimiento de garantías a favor del imputado y sin injerencias arbitrarias del Estado; de modo que la limitación a este derecho es de carácter excepcional y su escrutinio del más estricto rigor.<sup>19</sup>

53. Bajo esas circunstancias, esta Primera Sala ha reconocido que la libertad personal constituye un derecho de carácter sustantivo de primer rango que debe ser objeto de protección constitucional en el juicio de amparo bajo el especial tratamiento señalado, lo que abarca los principios conducentes a su procedencia y estudio constitucional.

54. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que cuando se reclamen actos que afecten la libertad personal, se debe adoptar una interpretación flexible para efectos de la procedencia del juicio de amparo. En este sentido, el amparo no sólo es procedente contra la detención o ingreso a prisión del imputado, sino también sobre aquellas medidas que no permiten que goce de su libertad de forma plena, como son las derivadas del proceso penal antes citadas (párrafo 47).

55. La reforma al artículo 17 de la Constitución de 18 de junio de 2008, introdujo mecanismos alternos de solución de controversias; esto, con la finalidad central de que a la víctima se le reparen los daños originados por el delito y el imputado evite la prolongación de la restricción a su libertad.

56. Uno de esos mecanismos, fue la implementación de la suspensión condicional del proceso, que constituye un planteamiento hecho por el Ministerio

---

<sup>19</sup> Ver tesis 1a. CXCIX/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, página 547, con número de registro digital: 2006478, de rubro: "LIBERTAD PERSONAL. LA AFECTACIÓN A ESE DERECHO HUMANO ÚNICAMENTE PUEDE EFECTUARSE BAJO LAS DELIMITACIONES EXCEPCIONALES DEL MARCO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL."



Público o el imputado, en el que se fijará un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño en favor de la víctima y el establecimiento de una o varias condiciones por cumplir a cargo del imputado. De cumplirse oportunamente con el plan establecido por las partes y autorizado por el juzgador, la acción penal se extinguirá.

57. Bajo las relatadas circunstancias, esta Primera Sala considera que la negativa de la suspensión condicional del proceso sí constituye una afectación al derecho sustantivo de libertad personal para efecto de la procedencia del juicio de amparo indirecto cuando el imputado se encuentra sujeto a alguna medida que afecta su libertad personal. Lo anterior es así, porque si bien, la determinación no constituye el acto que justifica o determina la privación material del derecho, sí representa una afectación a la libertad del imputado cuando está sujeto a una de tales medidas.

58. En ese contexto, la afectación a la libertad con motivo de la negativa de la suspensión condicional del proceso se desprende del artículo 179 del Código Nacional de Procedimientos Penales en cuanto que de haberse concedido, la autoridad debería suspender las medidas que afectan la libertad personal del imputado.

"Artículo 179. Suspensión de la medida cautelar

"Cuando se determine la suspensión condicional del proceso, la autoridad judicial deberá suspender las medidas cautelares impuestas, las que podrán continuar en los mismos términos o modificarse, si el proceso se reanuda, de acuerdo con las peticiones de las partes y la determinación judicial."

59. Del artículo transcrito se colige que una de las consecuencias inmediatas de la aprobación de la suspensión condicional del proceso, es que la autoridad judicial ordenará suspender las medidas cautelares impuestas al imputado que afectan su libertad personal.

60. Esto acontece si el procesado se encuentra cumpliendo alguna medida cautelar de las que prevé el artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos



Penales<sup>20</sup> y que por su naturaleza, afectan la libertad personal, como lo es la presentación periódica ante la autoridad; la prohibición de salir de determinado ámbito territorial; el sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada; la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares; la prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa y la colocación de localizadores electrónicos, el resguardo en su propio domicilio, o bien la prisión preventiva.

61. Lo anterior, a su vez, porque la suspensión condicional del proceso conlleva la extinción de la acción penal y el sobreseimiento del proceso en términos del artículo 191 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

#### "Artículo 191. Definición

<sup>20</sup> "Artículo 155. Tipos de medidas cautelares

"A solicitud del Ministerio Público o de la víctima u ofendido, el juez podrá imponer al imputado una o varias de las siguientes medidas cautelares:

"I. La presentación periódica ante el juez o ante autoridad distinta que aquél designe;

"II. La exhibición de una garantía económica;

"III. El embargo de bienes;

"IV. La inmovilización de cuentas y demás valores que se encuentren dentro del sistema financiero;

"V. La prohibición de salir sin autorización del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el juez;

"VI. El sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada;

"VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares;

"VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con determinadas personas, con las víctimas u ofendidos o testigos, siempre que no se afecte el derecho de defensa;

"IX. La separación inmediata del domicilio;

"X. La suspensión temporal en el ejercicio del cargo cuando se le atribuye un delito cometido por servidores públicos;

"XI. La suspensión temporal en el ejercicio de una determinada actividad profesional o laboral;

"XII. La colocación de localizadores electrónicos;

"XIII. El resguardo en su propio domicilio con las modalidades que el juez disponga; o,

"XIV. La prisión preventiva.

"Las medidas cautelares no podrán ser usadas como medio para obtener un reconocimiento de culpabilidad o como sanción penal anticipada."



"Por **suspensión condicional del proceso** deberá entenderse el planteamiento formulado por el Ministerio Público o por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de las condiciones que refiere este Capítulo, que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la **extinción de la acción penal**."

62. Conforme a lo anterior, si el imputado se encuentra dentro de los supuestos de procedencia para la suspensión condicional del proceso,<sup>21</sup> la acción penal se extinguiría y, como consecuencia de ello, las medidas que afecten su libertad personal.

63. Así, conforme a los criterios establecidos con anterioridad, el derecho de libertad personal del imputado debe ser estudiado a la luz del principio de definitividad en el juicio de amparo y su particular aplicación en materia penal conforme a los artículos 107 de la Constitución y 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo,<sup>22</sup> en tanto que no tiene la obligación de agotar recursos ordinarios cuando se afecta su libertad personal.

<sup>21</sup> "Artículo 192. Procedencia

"La suspensión condicional del proceso, a solicitud del imputado o del Ministerio Público con acuerdo de aquél, procederá en los casos en que se cubran los requisitos siguientes: (REFORMADA, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

"I. Que el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años; (REFORMADA, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

"II. Que no exista oposición fundada de la víctima y ofendido, y (ADICIONADA, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

"III. Que hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco años desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior, en su caso. (REFORMADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

"Lo señalado en la fracción III del presente artículo, no procederá cuando el imputado haya sido absuelto en dicho procedimiento.

(ADICIONADO, D.O.F. 8 DE NOVIEMBRE DE 2019)

"La suspensión condicional será improcedente para las hipótesis previstas en las fracciones I, II y III del párrafo séptimo del artículo 167 del presente Código."

<sup>22</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: ...



64. Luego, si bien existe el recurso de apelación establecido en el artículo 467, fracción VIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales para las determinaciones sobre la suspensión del proceso penal,<sup>23</sup> lo cierto es que el imputado puede optar por el señalado recurso ordinario, o bien instar el juicio de amparo como medio de control constitucional.

65. Por tanto, la resolución relativa a la suspensión condicional del proceso penal es un acto respecto del cual el imputado no debe agotar previamente el recurso de apelación para acudir al juicio de amparo indirecto, pues al afectar su libertad personal debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, que exceptúa la exigencia de agotar dicho recurso ordinario, conforme al principio de definitividad, cuando se afecta su libertad personal.

## VIII. DECISIÓN

66. De conformidad con las consideraciones que se han expuesto, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, el siguiente criterio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Para la procedencia del juicio deberán agotarse previamente los recursos ordinarios que se establezcan en la ley de la materia, por virtud de los cuales aquellas sentencias definitivas, laudos y resoluciones puedan ser modificados o revocados, salvo el caso en que la ley permita la renuncia de los recursos."

"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: ...

"b) Cuando el acto reclamado consista en órdenes de aprehensión o reaprehensión, autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad, resolución que niegue la libertad bajo caución o que establezca los requisitos para su disfrute, resolución que decida sobre el incidente de desvanecimiento de datos, orden de arresto o cualquier otro que afecte la libertad personal del quejoso, siempre que no se trate de sentencia definitiva en el proceso penal; ..."

<sup>23</sup> "Artículo 467. Resoluciones del Juez de control apelables.

"Serán apelables las siguientes resoluciones emitidas por el Juez de control: ...

"VIII. Las que concedan, nieguen o revoquen la suspensión condicional del proceso; ..."



SUSPENSIÓN CONDICIONAL DEL PROCESO. SU NEGATIVA CONSTITUYE UNA AFECTACIÓN AL DERECHO DE LIBERTAD PERSONAL CUANDO LA PERSONA IMPUTADA SE ENCUENTRA SUJETA A ALGUNA MEDIDA QUE AFECTA A ÉSTA, POR LO QUE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO NO ES NECESARIO QUE AGOTE EL RECURSO DE APELACIÓN CONFORME A LA EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 61, FRACCIÓN XVIII, INCISO B), DE LA LEY DE AMPARO.

HECHOS: Dos Tribunales Colegiados de Circuito analizaron la negativa de la suspensión condicional del proceso para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, específicamente, en relación con el principio de definitividad. Uno de los tribunales determinó que esta medida no afectaba la libertad personal del imputado, por lo que para acudir al juicio de amparo debía agotar del recurso de apelación; de modo que, al no hacerlo, tuvo por actualizada la improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVIII, de la Ley de Amparo. El otro tribunal determinó, en cambio, que la negativa de suspensión condicional del proceso sí afectaba la libertad personal del imputado, por lo que debía situarse en el supuesto de excepción establecido en el inciso b) de dicho precepto que lo exenta de agotar recursos ordinarios antes de instar el juicio de amparo.

CRITERIO JURÍDICO: Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que la negativa sobre la suspensión condicional del proceso constituye una afectación al derecho de libertad personal cuando la persona imputada se encuentra sujeta a alguna medida que afecta a ésta. Así, para efectos de la procedencia del juicio de amparo indirecto, la persona imputada se sitúa en el supuesto de excepción al principio de definitividad que prevé el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo; de modo que puede optar por agotar el recurso de apelación establecido en el artículo 467, fracción VIII, del Código Nacional de Procedimientos Penales o, bien, instar el juicio de amparo.

JUSTIFICACIÓN: Este Alto Tribunal ha establecido que la procedencia del juicio de amparo indirecto debe ser flexible para la tutela constitucional de actos





que afecten la libertad personal. Por ello, el amparo indirecto no sólo es procedente contra actos que restringen materialmente la libertad de la persona imputada, sino todos aquellos que no permiten que goce de su libertad de forma absoluta. Esto es así, porque el derecho de libertad personal en el proceso penal no sólo se afecta a través de actos de la autoridad que tienen como consecuencia la detención de la persona imputada o su ingreso a prisión, sino de todas aquellas medidas que pueden derivar del proceso penal y que restrinjan aquélla, tales como su presentación periódica ante la autoridad, la prohibición de salir de un determinado ámbito territorial, el sometimiento al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada o internamiento a institución determinada, la prohibición de concurrir a determinadas reuniones o acercarse a ciertos lugares, la prohibición de acercarse o comunicarse con determinadas personas, la separación inmediata del domicilio, la colocación de localizadores electrónicos, el resguardo en su propio domicilio o, bien, la prisión preventiva. Luego, si precisamente la negativa de la suspensión condicional del proceso tiene por consecuencia que la persona imputada mantenga alguna de esas medidas restrictivas de su libertad, queda claro para esta Sala que dicha negativa limita su libertad personal; incluso, porque los efectos de la concesión de dicha suspensión conllevarían la extinción de la acción penal en términos del artículo 191 del Código Nacional de Procedimientos Penales, lo que significa que se sobreseería la causa penal y que a la persona imputada le serían eliminadas dichas medidas. En esas condiciones, respecto a la negativa de la suspensión condicional del proceso penal, la persona imputada puede decidir si agota o no el recurso de apelación antes de acudir al juicio de amparo indirecto, pues de tener medidas restrictivas de su libertad personal debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 61, fracción XVIII, inciso b), de la Ley de Amparo, que exceptúa la exigencia de agotar dicho recurso ordinario conforme al principio de definitividad en la materia.

Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de criterios a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio contenido en el último apartado de este fallo.



TERCERO.—Dese publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien está con el sentido, pero se separa del párrafo cuarenta y tres; Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente y Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). En contra del emitido por el Ministro presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

Firman el Ministro presidente de la Sala y el Ministro ponente, con el secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**Nota:** El rubro al que se alude al inicio de esta sentencia, corresponde a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 182/2023 (11a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 32, Tomo II, diciembre de 2023, página 2164, con número de registro digital: 2027838.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 109/2011 (9a.) y 1a./J. 5/2007 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 1059 y Novena Época, Tomo XXV, marzo de 2007, página 151, con números de registro digital: 160811 y 172967, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 1/2016 (10a.) y P./J. 37/2014 (10a.) y aisladas 1a. CXCIX/2014 (10a.) y V.2o.P.A.1 P (11a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas, 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas, 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas, respectivamente. respectivamente.



**SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. NO PROCEDE CONCEDERLA CUANDO LA PARTE QUEJOSA RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE RECONOCERLE LA CALIDAD DE VÍCTIMA U OFENDIDO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL, Y SOLICITA LA MEDIDA CAUTELAR PARA EL EFECTO DE QUE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL SE ABSTENGA DE EJERCER LA ACCIÓN PENAL.**

**SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO LA PARTE QUEJOSA RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE RECONOCERLE LA CALIDAD DE VÍCTIMA U OFENDIDO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL, Y SOLICITA LA MEDIDA CAUTELAR PARA EL EFECTO DE QUE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL NO APLIQUE ALGUNA DE LAS FORMAS DE TERMINACIÓN O DE SUSPENSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.**

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 85/2023. SUSCITADA ENTRE: EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO (REGIÓN CENTRO-SUR) Y EL NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO (REGIÓN CENTRO-NORTE). 18 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA. SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES.

## ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	3
II.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	La denuncia fue presentada por parte legitimada.	3
III.	<b>CRITERIOS DENUNCIADOS</b>	Se resumen los criterios sustentados por los órganos contendientes.	4
IV.	<b>EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS</b>	La contradicción de criterios es existente.	12



V.	ESTUDIO DE FONDO	Se determina que cuando el acto reclamado en un juicio de amparo se hace consistir en la determinación del Ministerio Público, en la que niega reconocer a la parte quejosa el carácter de víctima u ofendido en una carpeta de investigación en etapa de investigación inicial, <b>es procedente</b> conceder la suspensión para el efecto de que el Ministerio Público no aplique alguna forma de terminación o suspensión de la investigación; asimismo, que <b>no es procedente</b> conceder la medida suspensiva para el efecto de que no se ejerza acción penal, porque con ello se paraliza el procedimiento penal y se afecta el orden público.	17
VI.	DECISIÓN	<p>PRIMERO.—Sí existe contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.</p> <p>SEGUNDO.—Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios sustentados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de las tesis redactadas en el último apartado del presente fallo.</p> <p>TERCERO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.</p>	44

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de octubre de dos mil veintitrés, emite la siguiente:



## SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 85/2023 suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

El problema jurídico por resolver en esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reside en determinar si cuando el acto reclamado se hace consistir en la negativa del Ministerio Público de reconocer la calidad de víctima u ofendido al quejoso en una carpeta de investigación en la etapa de investigación inicial, debe concederse la suspensión para el efecto de que el representante social no aplique algunas de las formas de terminación o suspensión de la investigación y se abstenga de ejercer la acción penal, hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo.

### ANTECEDENTES DEL ASUNTO

1. **Denuncia de la contradicción.** Por escrito presentado de manera electrónica el veinticinco de marzo de dos mil veintitrés, \*\*\*\*\* denunció una contradicción de criterios, entre el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito al resolver el recurso de queja 75/2023, en el que fue parte recurrente, contra el criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al dictar sentencia en el incidente de amparo en revisión 255/2017.

2. **Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** La Ministra Presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el tres de abril de dos mil veintitrés, admitió a trámite la denuncia y ordenó su registro como contradicción de criterios 85/2023; requirió a los Magistrados Presidentes de los tribunales contendientes para que remitieran la versión digitalizada de las resoluciones en las que sustentaron los criterios denunciados e informaran si éstos se encuentran vigentes o la causa para tenerlos por superados o abandonados.

3. De igual forma, decretó el avocamiento del asunto a esta Primera Sala, y determinó que, una vez que se integrara el expediente, se enviarán los autos al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, para la elaboración del proyecto correspondiente.



4. El veintiséis de abril de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió el acuerdo de avocamiento del asunto y envió los autos a la ponencia designada para la formulación del proyecto respectivo.

5. Asimismo, por acuerdos de veintisiete de abril y dos de mayo, ambos del dos mil veintitrés, se tuvo conocimiento de que los criterios de los tribunales requeridos continuaban vigentes.

## I. COMPETENCIA

6. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver esta contradicción de criterios, 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 relación con los puntos Segundo, fracción V y Tercero del Acuerdo Plenario Número 1/2023;<sup>1</sup> en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre tribunales colegiados de diversas regiones; asimismo, 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

7. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, al ser formulada por \*\*\*\*\*, quien fue parte recurrente en el recurso de queja 75/2023, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, cuyo criterio participa en esta contradicción de criterios. Por tanto, formalmente se actualiza el supuesto de legitimación previsto en los artículos 107, fracción XIII de la Constitución Federal y 227, fracción II de la Ley de Amparo.

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de dos mil veintitrés.



### III. CRITERIOS DENUNCIADOS

8. Con la finalidad de resolver si existe o no la contradicción de criterios denunciada y, en su caso, definir el que debe prevalecer, es necesario precisar el origen de los asuntos en que se emitieron y las consideraciones en que se basaron los órganos jurisdiccionales al emitirlos.

#### **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al resolver el recurso de queja 75/2023**

9. **Incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de una suspensión 650/2021.** Lo promovió **\*\*\*\*\***, en contra de diversos integrantes del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Veracruz, pues solicitó su readscripción al cargo de juez de primera instancia, así como el cumplimiento de diversas prestaciones. El veintiséis de julio de dos mil veintidós, el Juzgado Decimosegundo de Distrito en el Estado de Veracruz, dictó sentencia en el sentido de declarar fundado el incidente y, por consecuencia, dio vista al Ministerio Público de la Federación para que investigara la posible comisión del delito previsto en el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo.

10. Por lo anterior, el quejoso solicitó al Agente del Ministerio Público de la Federación Titular de la Célula IV del Equipo de Investigación y Litigación III, en Córdoba, Veracruz, que se le reconociera la calidad de víctima y se le diera acceso a la carpeta de investigación. No obstante, el diez de febrero de dos mil veintitrés, la representación social emitió un acuerdo en el que no reconoció al quejoso como víctima ni autorizó su acceso a los registros de la carpeta de investigación.

11. **Amparo indirecto.** En contra de la anterior determinación, **\*\*\*\*\*** promovió una demanda de amparo indirecto en contra de los actos y autoridades siguientes:

"a) Al Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Célula IV del Equipo de Investigación y Litigación III en Córdoba, Veracruz, reclamo el acuerdo de diez de febrero de dos mil veintitrés, dictado en la Carpeta de Investigación **\*\*\*\*\***, a través del cual no se me tuvo por reconocida la calidad de



víctima u ofendido y se me negaron copias de los registros de la carpeta de investigación notificado por correo electrónico el veintiocho de febrero de dos mil veintitrés.

"b) La negativa de acceso a la investigación referida, como consecuencia del acto reclamado.

"c) Las consecuencias jurídicas de los actos reclamados, que entre otras cosas son impedirme tener acceso al procedimiento penal o intervención de éste."

12. De igual manera, el quejoso solicitó la suspensión de los actos reclamados para los efectos siguientes:

"Con fundamento en los artículos 125, 128, 138, 139 y 147 de la Ley de Amparo, solicito la suspensión para efecto de que, sin paralizar su facultad para indagar e integrar la carpeta de investigación \*\*\*\*\* –de la que emana el acto reclamado– la autoridad responsable **no aplique ninguna de las formas de terminación de la investigación previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, ni ejerza acción penal**, hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo en lo principal."

13. El catorce de marzo de dos mil veintitrés, el Juzgado Décimo Sexto de Distrito en el Estado de Veracruz radicó el asunto con el número de expediente 185/2023; ordenó la apertura por duplicado del incidente de suspensión; solicitó informes previos a las autoridades responsables y **negó** la suspensión provisional pues, a su consideración, la concesión de la medida obstaculizaría la continuación del proceso penal sin estar justificado el daño irreparable al quejoso.

14. **Recurso de queja y criterio contendiente.** Inconforme con la negativa de la suspensión provisional, el quejoso interpuso recurso de queja, mismo que fue turnado al Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, quien lo admitió a trámite y registró con el expediente 75/2023. El veintidós de marzo de dos mil veintitrés, el órgano colegiado resolvió en el sentido de declarar **infundado** el recurso, esto conforme a las siguientes consideraciones:





- Determinó que los agravios eran **infundados**. Así, compartió el análisis jurídico que realizó el Juez de Distrito en el sentido de que, no es posible la concesión de la suspensión provisional del acto reclamado consistente en que el Ministerio Público no aplique algunas de las formas de terminación de la investigación previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo en lo principal. Explicó que **la suspensión del acto reclamado sí constituye una forma de paralización del procedimiento penal, en lo concerniente a la etapa de la investigación.**

- Argumentó que la concesión de la suspensión no se sustenta en una razón objetiva que permita advertir un daño o perjuicio irreparablemente consumado en contra del quejoso.

- Manifestó que, de concederse la suspensión provisional, se afectaría el derecho a la reparación del daño que le asiste al quejoso en la calidad de víctima de un delito, asimismo, se comprometerían los principios de continuidad y los derechos de justicia pronta y expedita, aunado a que se entorpecerían las facultades legales del Ministerio Público.

- Refirió que no se debe perder de vista que los artículos 109, fracción XXIV, 131, fracciones V y XXII y 213 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establecen que las víctimas tienen derecho a que les sea reparado el daño derivado de un delito y, correlativamente el Ministerio Público tiene la obligación de solicitar el pago de la reparación del daño a favor de la víctima u ofendido, así como a ofrecer medios de prueba para justificar la cuantificación.

- En ese sentido, **si se suspende la judicialización de la carpeta de investigación de manera que impida o se retarde a la autoridad ministerial solicitar la audiencia inicial y formular la imputación**, entonces, no sería posible la culminación de la investigación y que se realice eventualmente la acusación donde el Ministerio Público está obligado a solicitar la reparación del daño.

- Bajo esas consideraciones, determinó que la suspensión no es una acción adecuada para garantizar o alcanzar la finalidad legítima de proteger a la víctima accionante de su derecho a acceder a una reparación integral del daño.



- Estimó que fue correcto que la autoridad responsable basara su análisis jurídico en la tesis 1a./J. 84/2019 (10a.), emitida por la Primera Sala y cuyo rubro establece: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA PARA EL EFECTO DE QUE EL FISCAL SE ABSTENGA DE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL JUEZ DE CONTROL QUE EXISTEN DATOS DE PRUEBA SUFICIENTES EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN PARA QUE CELEBRE LA AUDIENCIA INICIAL.". Asimismo, consideró que en nada afectaba que el criterio se enfocara al caso en que la suspensión la pidiera el imputado, ya que el mismo razonamiento aplica para las víctimas.

- Al hacer un examen del auto impugnado, determinó que era de naturaleza negativa. Explicó que los efectos de la suspensión son para mantener las cosas en el estado en que se encuentran, de ahí que, no es posible restituir un derecho al estado que guardaban antes de la violación constitucional, pues ello es materia del fondo del asunto. En esa lógica, concluyó que **no se le podría reconocer al quejoso (en el incidente de suspensión) la calidad de víctima en el proceso penal, ni permitirle el acceso a los registros de la investigación, pues ello será materia de estudio del fondo del asunto.**

- Finalmente, consideró que no eran aplicables las tesis que citó el quejoso en el recurso de queja, en principio, porque son criterios aislados pertenecientes a diferentes circuitos judiciales y, por otro lado, corresponden a otra etapa del proceso penal.

### **Criterio del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el incidente de amparo revisión 255/2017**

15. **Juicio de amparo indirecto.** El treinta de agosto de dos mil diecisiete, \*\*\*\*\* , en su carácter de apoderado legal de la persona moral \*\*\*\*\* , promovió demanda de amparo indirecto en contra del Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad de Investigación "A-4", en la Agencia "A", de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales, Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Financieros de la Procuraduría General de la Ciudad de México, cuyo acto se hizo en consistir en lo siguiente:

"El acuerdo de ocho de agosto de dos mil diecisiete, en el cual la autoridad responsable resolvió no ha lugar a tener por reconocido el carácter de víctima u



ofendido a \*\*\*\*\*, en la carpeta de investigación número \*\*\*\*\* la cual tiene a su cargo la responsable."

16. De igual forma, en la demanda de amparo se solicitó la suspensión del acto reclamado en los términos siguientes:

"... Otorgar a mi mandante impetrante de garantías la suspensión provisional y definitiva del acto reclamado, para el efecto de que **no se apliquen las formas de terminación de la investigación; ni se ejerza la acción penal**, hasta resolver conforme a derecho la petición formulada por la quejosa sin paralizar la integración de la carpeta de investigación, por ser un procedimiento de orden público."

17. De la demanda de amparo conoció el Juez Noveno de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, quien por auto de treinta de agosto de dos mil diecisiete, ordenó el trámite por duplicado del incidente de suspensión y lo registró con el expediente 748/2017-III; asimismo, solicitó el informe previo a la autoridad responsable y fijó fecha para la celebración de la audiencia incidental. Seguidos los trámites, el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, se resolvió el incidente de suspensión en el sentido de **negar la suspensión definitiva**, pues a consideración del juzgador se paralizaría el ejercicio de la acción penal y, con ello, se afectaría al interés social y las disposiciones de orden público.

18. **Recurso de revisión y criterio contendiente.** Inconforme, el apoderado legal de la persona moral quejosa interpuso recurso de revisión, turnado al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, quien registró el asunto con el expediente 255/2017. El treinta de noviembre de dos mil diecisiete, el órgano jurisdiccional resolvió en el sentido de **revocar** la sentencia interlocutoria recurrida y **conceder la suspensión definitiva** con base en las siguientes consideraciones:

- Calificó de **fundados** los agravios del recurrente, aunque suplidos en su deficiencia. Citó los artículos 107, fracción X, de la Constitución Federal, 128, 129, y 139 de la Ley de Amparo. A partir de la transcripción de los referidos preceptos, mencionó que la suspensión del acto reclamado se solicita a petición



de parte y constituye una providencia cautelar que tiene la finalidad de preservar la materia del juicio de amparo, al impedir la consumación irreparable del acto que se tilda de inconstitucional, con esto se evitan daños y perjuicios que pudiesen ocasionársele al quejoso, pues se tomarán las medidas pertinentes para conservar la materia de amparo hasta la terminación del juicio.

- Advirtió que en el caso concreto el quejoso **solicitó la suspensión para el efecto de que no se apliquen las formas de terminación de la investigación ni se ejerza la acción penal.** En esa proporción, narró que el Juez responsable negó la suspensión definitiva al estimar que de conceder la medida se generaría un perjuicio al orden público, toda vez que se paralizaría la investigación que privaría a la sociedad de la persecución de un hecho delictuoso, lo cual a su vez entorpecería las facultades y obligaciones del Ministerio Público.

- Destacó que el criterio del Juzgador de Distrito se derivó de la interpretación de la tesis 1a. CXXXV/2004 de la Primera Sala cuyo rubro establece: "ACCIÓN PENAL. LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA Y LA RESOLUCIÓN SOBRE EL EJERCICIO DE AQUÉLLA, NO LE IRROGAN PERJUICIO ALGUNO AL QUEJOSO, POR LO QUE NO PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO."

- El Tribunal Colegiado al realizar el estudio de fondo del recurso, precisó que existen actos reclamados que tienen el carácter de negativos, pero sus efectos son positivos y aparentemente invasivos del más elemental derecho de defensa que puedan ejercer las partes en el proceso penal. Un ejemplo de ello se encontraba en el asunto que se estudiaba, ya que la representación social al no reconocer a la quejosa la calidad de víctima u ofendida, puede darse el caso de que se actualice una forma de terminación de la investigación que conllevaría un inminente cambio de situación jurídica que pudiese afectar los intereses de la solicitante de amparo, generando con ello daños y perjuicios irreparables.

- Bajo esa perspectiva, estimó que el derecho al debido proceso en favor de las víctimas no riñe con el ejercicio de la facultad investigadora encomendada a la representación social, sino que la complementa. Explicó que es cierto que existe un interés en que el Ministerio Público realice su labor investigadora, pero



también se tiene que armonizar con la tutela del derecho al debido proceso y defensa adecuada tanto para el inculpado como para el ofendido.

- Destacó que en términos del artículo 107, párrafo inicial y fracción X de la Constitución Federal se advertía que los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las garantías que permite la Ley, para lo cual, el órgano de control constitucional deberá realizar un análisis ponderando la apariencia del buen derecho y del interés social. Añadió que los dispositivos 128, párrafo primero y 139 de la Ley de Amparo, disponen que la finalidad jurídica de la medida de suspensión consiste en preservar la materia del juicio y evitar la ejecución o consumación del acto reclamado para el efecto de que no se causen perjuicios de difícil o imposible reparación en contra del accionante de amparo.

- Así, el Órgano Colegiado concluyó que **es procedente la suspensión de los actos cuando la solicitud consista en evitar que se aplique alguna de las formas de terminación de la investigación ni se determine el ejercicio de la acción penal hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo**. Explicó que no se genera un perjuicio al interés social ni se contravienen las disposiciones de orden público, esto por la especial naturaleza de las violaciones alegadas.

- Adicionalmente, observó que la intención de la persona moral recurrente no era paralizar el procedimiento de investigación, sino únicamente que el Ministerio Público no aplique alguna de las formas de terminación de la investigación previstas en la ley aplicable, ni ejerza acción penal hasta en tanto, se resuelva el juicio de garantías en lo principal.

- Estimó que el criterio adoptado era conforme con la tesis PC.I.P. J/36 P (10a.), emitida por el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver la contradicción de tesis 14/2016, cuyo rubro establece: "SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE CONCEDERSE CUANDO SE IMPUGNEN ACTOS DE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL RELACIONADOS CON LA INTEGRACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA PARA EL EFECTO DE QUE, SIN PARALIZARLA, EN CASO DE SER PROCEDENTE, EL ÓRGANO MINISTERIAL NO EJERZA LA ACCIÓN PENAL."



- Por todo lo anterior, se concluyó que se debía **revocar** la resolución impugnada y **conceder** la suspensión definitiva para el efecto de que, **sin que se suspenda la continuación del trámite de las indagatorias, no se aplique alguna de las formas de terminación de la investigación ni se resuelva, en definitiva, hasta en tanto se resuelva el fondo de la litis constitucional.**

19. Derivado de las consideraciones anteriores, el Tribunal Colegiado emitió la tesis aislada I.9o.P.191 P (10a.), cuyo rubro y texto establecen:

"CARPETA DE INVESTIGACIÓN. CUANDO SE RECLAMAN DETERMINACIONES EMITIDAS POR EL MINISTERIO PÚBLICO DURANTE SU INTEGRACIÓN, POR QUIEN ADUCE TENER CALIDAD NO RECONOCIDA DE VÍCTIMA U OFENDIDO POR EL DELITO, LA CONCESIÓN DE LA SUSPENSIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO NO IMPLICA LA PARALIZACIÓN DE LA FACULTAD DE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL PARA INDAGAR E INTEGRAR DICHA CARPETA, SINO LA NO APLICACIÓN DE NINGUNA DE LAS FORMAS DE TERMINACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN PREVISTAS EN EL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, NI SE EJERZA ACCIÓN PENAL, HASTA EN TANTO SE RESUELVA EL JUICIO DE AMPARO EN LO PRINCIPAL. Si el quejoso impugna la determinación de la representación social, emitida durante la integración de la carpeta de investigación, de no reconocerle la calidad que aduce tener de víctima u ofendido por el delito, en atención especial a la naturaleza de la violación alegada y a fin de preservar la materia en el juicio de amparo, procede otorgar la suspensión del acto reclamado solicitada (provisional o definitiva), para el efecto de que, sin paralizar la aludida integración, no se aplique ninguna de las formas de terminación de la investigación previstas en los artículos 253 (facultad de abstenerse de investigar), 254 (archivo temporal), 255 (no ejercicio de la acción penal), 256 (aplicación de criterios de oportunidad), del Código Nacional de Procedimientos Penales; o de que, una vez culminada la labor de investigación, de resultar procedente conforme al diverso 335 del propio código, el órgano ministerial no ejerza la acción penal, hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo en lo principal; porque si ello ocurriera, es decir, si se terminara la investigación o se realizara la consignación respectiva, se afectaría irreparablemente el derecho que le asiste a la víctima u ofendido por el delito de, entre otras cosas, ser escuchado y/o aportar pruebas durante la investigación, para que se justifi-



que la existencia de un hecho que la ley señale como delito, cometido en su contra y la probable comisión o participación del activo en él; así como a que le sea reparado el daño causado, que como prerrogativas, entre otras, le son reconocidas por el artículo 20, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."<sup>2</sup>

#### IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

20. La pregunta a la que debe darse respuesta en este apartado consiste en lo siguiente

##### **¿Existe contradicción en los criterios sustentados por los órganos contendientes?**

21. La respuesta a esta interrogante es en sentido **afirmativo**, pues en el presente asunto **sí** se cumplen los requisitos de existencia de la contradicción de criterios fijados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:<sup>3</sup>

a. Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de aplicar el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b. Que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

<sup>2</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo III, mayo de dos mil dieciocho, página 2440 y registro 2016808.

<sup>3</sup> Al respecto, resulta aplicable por identidad jurídica, la Jurisprudencia 1a./J. 22/2010 emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de dos mil diez, página 122, registro 165077, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA."



c. Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

22. A continuación, se expondrán los argumentos por los cuales se considera que en el caso concreto **sí** se actualizan totalmente los requisitos enunciados.

23. **Primer requisito: ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** A juicio de esta Primera Sala, los órganos contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

24. El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito**, al resolver el recurso de queja 75/2023, ejerció su arbitrio judicial para determinar que **no** es procedente conceder la suspensión provisional cuando el efecto es que no se aplique alguna de las formas de terminación de la investigación, ni se lleve a cabo el ejercicio de la acción penal, en el supuesto en que la parte quejosa reclame el reconocimiento de víctima en una carpeta de investigación. Explicó que, de concederse la suspensión, se paralizaría la investigación y con ello se afectaría el derecho de las víctimas para obtener una reparación del daño integral de manera pronta y expedita.

25. Por su parte, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, al resolver el incidente de amparo en revisión 255/2017, desplegó su arbitrio judicial para determinar que **sí** es posible conceder la suspensión definitiva del acto reclamado, cuando ésta se solicita para el efecto de que el Ministerio Público no pueda aplicar alguna de las formas de terminación de la investigación ni se ejerza la acción penal, hasta en tanto no se resuelva el juicio de amparo. Determinó que por la naturaleza del acto que se pretende suspender, no se generaba algún perjuicio al interés social ni se contravenían las disposiciones del orden público, puesto que el interés de la víctima es que no se le deje en estado de indefensión con la aplicación de alguna forma de terminación de la investigación o con la determinación del ejercicio de la acción penal.

26. **Segundo requisito: punto de toque y diferendo de criterios interpretativos.** En los ejercicios interpretativos realizados por los tribunales colegiados





contendientes **existió** un punto de toque respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver por las razones que a continuación se exponen.

27. En principio, se observa una similitud entre los actos reclamados que se solicitó suspender, pues en ambos casos el amparo indirecto fue promovido por quejosos que pretenden que se les reconozca la calidad de víctima u ofendido en una carpeta de investigación que se encuentra en la etapa de investigación inicial, en ese sentido, solicitaron que se concediera la suspensión para el efecto de que no se aplicara alguna de las formas de terminación de la investigación previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales ni se ejerciera la acción penal, hasta en tanto no se resolviera el juicio de amparo indirecto.

28. Así, ante la misma problemática jurídica, los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron de manera diversa. Por una parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito**, consideró que **no** era posible conceder la suspensión a la parte quejosa porque ello paralizaría el desarrollo normal de la investigación, aunado a que se afectaría el derecho de la propia víctima a acceder a una reparación integral del daño de manera pronta y expedita.

29. Contrario a lo anterior, el **Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito**, determinó que **sí** era posible conceder la suspensión del acto reclamado para el efecto de que no se aplique alguna forma de terminación de la investigación ni se ejerza la acción penal, debido a que la naturaleza jurídica de los actos que se pretenden suspender no implica necesariamente una paralización de la investigación, aunado a que se evitaría una afectación de imposible reparación al derecho de defensa de la víctima.

30. Como puede apreciarse, los Tribunales Colegiados contendientes fueron **discrepantes respecto del mismo problema jurídico**, pues uno de los Tribunales consideró que **no** era posible conceder la suspensión para el efecto de que el Ministerio Público no aplique alguna de las formas de terminación de la investigación ni se ejerza la acción penal, hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo principal, porque ello implicaba una paralización del procedimiento y una afectación a los derechos de la víctima; por su parte, el diverso Tribunal



consideró que **sí** se podía conceder la medida suspensiva, pues no implicaba –necesariamente– la paralización del proceso, sino más bien, un complemento que evita un daño futuro a una posible víctima que promueve el amparo.

31. Para sintetizar las razones de la existencia de la contradicción se elabora el siguiente cuadro comparativo que ilustra la problemática jurídica que enfrentó cada tribunal colegiado:

	PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL SÉPTIMO CIRCUITO	NOVENO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO
<b>Autoridad responsable y acto reclamado</b>	Una persona promovió una demanda de amparo indirecto en contra de un acuerdo dictado por el Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Célula IV del Equipo de Investigación y Litigación III en Córdoba, Veracruz, en el cual no se le reconoció la calidad de víctima del delito y, por consiguiente, no se le otorgaron copias de los registros de la carpeta de investigación.	El apoderado legal de una persona moral promovió un amparo indirecto en contra de un acuerdo dictado por el Agente del Ministerio Público, adscrita a la Unidad de Investigación "A-4", en la Agencia "A", de la Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales, Fiscalía Central de Investigación para la Atención de Delitos Financieros de la Procuraduría General de la Ciudad de México, en el que centralmente no le reconoció la calidad de víctima u ofendido a su mandante.
<b>Solicitud de concesión de suspensión.</b>	El quejoso solicitó que se le concediera la suspensión provisional para el efecto de que la autoridad ministerial responsable no aplicara alguna de las formas de terminación de la investigación previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, ni se ejerciera la acción penal, hasta en tanto, se resuelva el juicio de amparo en lo principal.	La parte quejosa solicitó que se concediera la suspensión para el efecto de que el Ministerio Público no aplicara alguna forma de terminación de la investigación, ni se ejerciera la acción penal, hasta en tanto se resolviera el juicio de amparo en lo principal.



**Solución que adoptó el Tribunal Colegiado para resolver el problema planteado.**

El Tribunal Colegiado consideró que **no** era procedente conceder la suspensión provisional para los efectos solicitados porque se afectaría el interés social, ya que se paralizaría el desarrollo de la investigación y con esto se afectaría el derecho de la víctima a acceder de manera pronta y expedita a una reparación integral del daño.

El Tribunal Colegiado determinó que **sí** era procedente la suspensión del acto reclamado, pues por la naturaleza jurídica, no se generaba algún perjuicio al interés social ni se contravenía el orden público, ya que no se paralizaba el desarrollo normal de las investigaciones, sino que únicamente se instrúa a que la representación social no aplique ninguna de las formas de terminación de la investigación que, de actualizarse, podrían generar un daño de difícil reparación para la posible víctima de un delito.

**32. Tercer requisito: surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Con base en lo que hasta ahora se ha expuesto, de las constancias de autos se advierte que los puntos de vista de los Tribunales Colegiados contendientes, al reflejar contradicción en sus consideraciones y razonamientos, dan lugar a la formulación de la pregunta siguiente.

**Cuando el acto reclamado en amparo indirecto lo constituye la determinación del Ministerio Público de no reconocer a la parte quejosa la calidad de víctima u ofendido en la etapa de investigación inicial del procedimiento penal ¿Es procedente conceder la suspensión provisional o definitiva para el efecto de que la representación social no aplique alguna de las formas de terminación de la investigación y se abstenga de ejercer la acción penal, hasta en tanto no se resuelva el juicio de amparo en lo principal?**

## V. ESTUDIO DE FONDO

33. La metodología que seguirá esta ejecutoria para el estudio de fondo consistirá en desarrollar los siguientes temas: A) Generalidades de la suspensión del acto reclamado; B) Formas de terminación de la investigación; C) Análisis de la jurisprudencia 1a./J. 84/2019 (10a.); D) Criterio que debe prevalecer.



### **A) Generalidades de la suspensión del acto reclamado**

34. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido a la suspensión del acto reclamado, de manera general, como la medida cautelar por medio de la cual, un órgano jurisdiccional que conoce de un juicio de amparo, en forma potestativa y unilateral, ordena a las autoridades responsables que mantengan paralizado o detenido un acto hasta en tanto se resuelva en definitiva el juicio constitucional en lo principal.

35. Así, la finalidad de la suspensión radica en que el juzgador de amparo detenga el acto reclamado y, si ya se está ejecutando, no continúe con sus efectos jurídicos. Lo anterior, permite la conservación de la materia del juicio de amparo mientras se resuelve la constitucionalidad del acto reclamado, con lo que se evita generar daños al quejoso que pudiesen ser de difícil o imposible reparación.

36. El artículo 107, fracción X, de la Constitución Federal,<sup>4</sup> consagra la prerrogativa de la suspensión del acto reclamado, misma que se otorga cuando la naturaleza del acto impugnado lo permita y bajo las condiciones que determine la ley reglamentaria.

37. Dependiendo de la gravedad y naturaleza de los actos que se reclaman en el juicio, la Ley de Amparo comprende distintos tipos de tramitación de la suspensión, así como los casos, efectos y requisitos necesarios para su otorgamiento. Los tipos de suspensión contemplados en la Ley de Amparo son: **a)** la suspensión incidental a petición de parte; **b)** la suspensión de plano y de oficio; y, **c)** la suspensión incidental oficiosa. Para el objeto de estudio de la presente contradicción de criterios, se analizará únicamente la suspensión a petición de parte.

<sup>4</sup> "Artículo 107. ...

"X. Los actos reclamados podrán ser objeto de suspensión en los casos y mediante las condiciones que determine la ley reglamentaria, para lo cual el órgano jurisdiccional de amparo, cuando la naturaleza del acto lo permita, deberá realizar un análisis ponderado de la apariencia del buen derecho y del interés social. ..."



38. La **suspensión a petición de parte** se tramita en vía incidental, a excepción de los supuestos previstos en el artículo 126 de la Ley de Amparo (procedencia de la suspensión de oficio). Así, la medida se tramita por un expediente separado y por duplicado, en el que la persona que solicita la suspensión puede aportar pruebas, mientras el órgano jurisdiccional recaba los informes de las autoridades responsables y una vez desahogadas las probanzas y formulados los alegatos por las partes, se emite una resolución que resuelve el incidente.

39. Las reglas generales de la suspensión están previstas en los artículos 127 a 159 de la Ley de Amparo y, específicamente para la materia penal, en los diversos 159 a 169 del mismo ordenamiento.

40. La suspensión se divide en dos fases: **a)** la suspensión provisional y **b)** la suspensión definitiva. La **suspensión provisional** se decreta a partir del auto de apertura del incidente y sus efectos rigen desde ese momento hasta la celebración de la audiencia incidental.

41. Para resolver sobre la suspensión, el órgano jurisdiccional deberá hacer un análisis ponderado de: **a)** la apariencia del buen derecho; **b)** la no afectación del interés social; y, **c)** la no contravención de disposiciones de orden público. De ser el caso, además se deberá establecer las condiciones de cuyo cumplimiento dependa el que la medida suspensiva siga surtiendo efectos.

42. Con relación a los requisitos de afectar el interés social y las disposiciones del orden público, el artículo 129 de la Ley de Amparo,<sup>5</sup> dispone de

<sup>5</sup> "**Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

"I. Continúe el funcionamiento de centros de vicio o de lenocinio, así como de establecimientos de juegos con apuestas o sorteos;

"II. Continúe la producción o el comercio de narcóticos;

"III. Se permita la consumación o continuación de delitos o de sus efectos;

"IV. Se permita el alza de precios en relación con artículos de primera necesidad o de consumo necesario;

"V. Se impida la ejecución de medidas para combatir epidemias de carácter grave o el peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país;

"VI. Se impida la ejecución de campañas contra el alcoholismo y la drogadicción;



manera enunciativa diversos supuestos en que se considerará que se sigue perjuicio a esos aspectos.

43. De igual manera, el artículo 150 de la Ley de Amparo,<sup>6</sup> señala expresamente que en los casos en que la suspensión sea procedente (se reúnan los requisitos del numeral 128 del citado ordenamiento), se deberá conceder de tal forma que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él.

44. Es decir, la Ley de Amparo es categórica en establecer que los procedimientos no deberán ser suspendidos, no obstante, se otorgue la medida cautelar, pues éstos deben continuar por su cauce legal hasta el dictado de la resolución firme.

"VII. Se permita el incumplimiento de las órdenes militares que tengan como finalidad la defensa de la integridad territorial, la independencia de la República, la soberanía y seguridad nacional y el auxilio a la población civil, siempre que el cumplimiento y ejecución de aquellas órdenes estén dirigidas a quienes pertenecen al régimen castrense;

"VIII. Se afecten intereses de menores o incapaces o se les pueda causar trastorno emocional o psíquico;

"IX. Se impida el pago de alimentos;

"X. Se permita el ingreso en el país de mercancías cuya introducción esté prohibida en términos de ley o bien se encuentre en alguno de lo (sic) supuestos previstos en el artículo 131, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se incumplan con las normas relativas a regulaciones y restricciones no arancelarias a la exportación o importación, salvo el caso de las cuotas compensatorias, las cuales se apegarán a lo regulado en el artículo 135 de esta Ley; se incumplan con las Normas Oficiales Mexicanas; se afecte la producción nacional;

"XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

"XII. Se impida la continuación del procedimiento de extinción de dominio previsto en el párrafo segundo del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En caso de que el quejoso sea un tercero ajeno al procedimiento, procederá la suspensión;

"XIII. Se impida u obstaculice al Estado la utilización, aprovechamiento o explotación de los bienes de dominio directo referidos en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aún cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social."

<sup>6</sup> **Artículo 150.** En los casos en que la suspensión sea procedente, se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; a no ser que la continuación de dicho procedimiento deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarse al quejoso."



45. Sin embargo, como excepción a dicha regla, el legislador precisó en ese numeral que, para determinar si la suspensión puede tener el efecto de paralizar el procedimiento, se debe atender a si el daño que pueda ocasionarse al quejoso es irreparable o no.

46. Como puede advertirse, cuando se solicita la medida cautelar para suspender un procedimiento, existe una regla general y una excepción. La **regla general** es que la suspensión en el amparo se concederá en forma tal que no impida la continuación del procedimiento en el asunto que haya motivado el acto reclamado, hasta dictarse resolución firme en él; y, la **excepción** a esa regla es que procederá la suspensión sólo cuando la continuación deje irreparablemente consumado el daño o perjuicio que pueda ocasionarle al quejoso.

47. Siguiendo con la explicación del trámite de la suspensión, una vez dictado el acuerdo que niegue o conceda la suspensión condicional, la autoridad judicial deberá requerir a las autoridades responsables un informe previo, que se limitará a establecer si es cierto o no el acto reclamado y sus consideraciones jurídicas que se relacionen con la procedencia de la suspensión.

48. Durante el trámite del incidente, se deberán recabar las pruebas que se consideren necesarias para la resolución de la suspensión definitiva, así como aquellas ofrecidas por la parte quejosa (que de manera general se concretan a la prueba documental y de inspección judicial), sin seguir las reglas probatorias que operan en el juicio principal.

49. Realizados los trámites, se celebra una audiencia incidental en la que se decidirá si se concede o se niega **la suspensión definitiva**, sin que exista la obligación de seguir el mismo criterio jurídico que se adoptó al conceder la suspensión provisional.

50. Por ello, al resolver el incidente y atendiendo a la naturaleza del acto reclamado, puede que se ordene la conservación de las cosas en el estado que guardaban, ya sea jurídica o materialmente posible, o bien, decretarse el restablecimiento provisional del derecho que se reclama como vulnerado con el objetivo de que las cosas permanezcan en esa situación mientras se dicta



la sentencia ejecutoria en el juicio de amparo del que deriva el incidente de suspensión.

### ***B) Formas de terminación de la investigación***

51. Al respecto, cabe precisar que el Código Nacional de Procedimientos Penales establece, en su artículo 211,<sup>7</sup> las etapas que conforman un juicio penal, en esencia: 1) etapa de investigación; 2) etapa intermedia; y, 3) etapa de juicio.

52. Esta Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 669/2015,<sup>8</sup> efectuó importantes precisiones en torno al proceso penal acusatorio, particularmente las etapas que lo integran, los actos procesales que en cada una de ellas se desarrollan y su cierre o conclusión.

53. De forma muy sintetizada, esta Primera Sala consideró que la etapa de investigación se divide en inicial y complementaria y tiene por objeto determinar si hay fundamento para iniciar un proceso penal, mediante la obtención de datos de prueba que permitan sustentar la acusación y garantizar la defensa del indiciado. Esta etapa inicia con una denuncia o una querrela y estará a cargo –en una primera fase– del Ministerio Público, y que cuando éste tenga conocimiento de un hecho que pudiera ser constitutivo de delito, debe promover y dirigir una

<sup>7</sup> **Artículo 211.** Etapas del procedimiento penal.

"El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:

"I. La de investigación, que comprende las siguientes fases: a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;

"II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

"III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento. ..."

<sup>8</sup> En sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Norma Lucía Piña Hernández. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, se reservaron formular voto concurrente.





investigación dentro de la cual realizará las diligencias que considere conducentes para el esclarecimiento de los hechos.

54. La etapa de investigación concluye con la decisión del Ministerio Público de formular o no acusación en contra del imputado. De esta manera, existe la posibilidad de que esta etapa no concluya con una acusación, sino que el Ministerio Público solicite el sobreseimiento de la causa o la suspensión del proceso.

55. Respecto a las formas de terminación de la investigación, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el capítulo IV, contempla cuatro formas en las que el Ministerio Público puede determinar la culminación o suspensión de la investigación (artículos 253, 254, 255 y 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales), mismas que serán explicadas a continuación.

56. En principio, el Ministerio Público tiene la **facultad de abstenerse de investigar** cuando de los hechos relatados en la denuncia, querrela o cualquier equivalente advierta que no se desprende un delito, o bien, observe datos que permitan establecer que se encuentra extinguida la acción o la responsabilidad penal del imputado. La determinación del Ministerio Público de abstenerse a investigar deberá ser necesariamente fundamentada y motivada, para que el denunciante conozca las razones del porqué su pretensión no es procedente.<sup>9</sup>

57. La segunda forma de terminación que para efectos prácticos implica una suspensión de la investigación es el **archivo temporal**, que se decreta cuando el Ministerio Público decide archivar temporalmente las investigaciones en etapa inicial, pues no se encontraron antecedentes, datos suficientes o elementos que permitan establecer alguna línea de investigación que permita el desarrollo de diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos denunciados. En caso de archivar la investigación, los registros de ésta deberán subsistir hasta en tanto se obtengan nuevos datos que permitan la

<sup>9</sup> **Artículo 253.** Facultad de abstenerse de investigar

"El Ministerio Público podrá abstenerse de investigar, cuando los hechos relatados en la denuncia, querrela o acto equivalente, no fueren constitutivos de delito o cuando los antecedentes y datos suministrados permitan establecer que se encuentra extinguida la acción penal o la responsabilidad penal del imputado. Esta decisión será siempre fundada y motivada."



continuación de la investigación, ello con el fin de que –eventualmente– se logre el ejercicio de la acción penal.<sup>10</sup>

58. Por otro lado, también se puede decretar el **no ejercicio de la acción penal**, que puede actualizarse hasta antes de la audiencia inicial. En este supuesto, el Ministerio Público, previa autorización del Fiscal o superior jerárquico a quien se le delegue esa facultad, podrá resolver no ejercer la acción penal cuando de los antecedentes de la investigación adviertan que se actualiza una causal de sobreseimiento.<sup>11</sup>

59. Al respecto, algunas de las causales de sobreseimiento se encuentran previstas en el artículo 327 del Código Nacional de Procedimientos Penales,<sup>12</sup>

<sup>10</sup> **Artículo 254.** Archivo temporal

"El Ministerio Público podrá archivar temporalmente aquellas investigaciones en fase inicial en las que no se encuentren antecedentes, datos suficientes o elementos de los que se puedan establecer líneas de investigación que permitan realizar diligencias tendentes a esclarecer los hechos que dieron origen a la investigación. El archivo subsistirá en tanto se obtengan datos que permitan continuarla a fin de ejercitar la acción penal."

<sup>11</sup> **Artículo 255.** No ejercicio de la acción

"Antes de la audiencia inicial, el Ministerio Público previa autorización del Procurador o del servidor público en quien se delegue la facultad, podrá decretar el no ejercicio de la acción penal cuando de los antecedentes del caso le permitan concluir que en el caso concreto se actualiza alguna de las causales de sobreseimiento previstas en este Código.

"La determinación de no ejercicio de la acción penal, para los casos del artículo 327 del presente Código, inhibe una nueva persecución penal por los mismos hechos respecto del indiciado, salvo que sea por diversos hechos o en contra de diferente persona."

<sup>12</sup> **Artículo 327.** Sobreseimiento

"El Ministerio Público, el imputado o su Defensor podrán solicitar al Órgano jurisdiccional el sobreseimiento de una causa; recibida la solicitud, el Órgano jurisdiccional la notificará a las partes y citará, dentro de las veinticuatro horas siguientes, a una audiencia donde se resolverá lo conducente. La incomparecencia de la víctima u ofendido debidamente citados no impedirá que el Órgano jurisdiccional se pronuncie al respecto.

"El sobreseimiento procederá cuando:

"I. El hecho no se cometió;

"II. El hecho cometido no constituye delito;

"III. Apareciere claramente establecida la inocencia del imputado;

"IV. El imputado esté exento de responsabilidad penal;

"V. Agotada la investigación, el Ministerio Público estime que no cuenta con los elementos suficientes para fundar una acusación;

"VI. Se hubiere extinguido la acción penal por alguno de los motivos establecidos en la ley;

"VII. Una ley o reforma posterior derogue el delito por el que se sigue el proceso;



de entre las cuales se pueden destacar las siguientes: el hecho no se cometió o no es un delito; apareciere claramente establecida la inocencia del imputado; el imputado está exento de responsabilidad penal; agotada la investigación no se cuentan con suficientes elementos para fundar la acusación, se hubiere extinguido la acción penal por alguno de los motivos establecidos por la ley; alguna reforma haya derogado el delito por el que se sigue el proceso; muerte del imputado, entre otras.

60. En caso de que el Ministerio Público considere el no ejercicio de la acción penal, tendrá los mismos efectos que una sentencia absolutoria sobre la persona acusada, de ahí que, no será posible que al mismo imputado se le vuelva a acusar por los mismos hechos, salvo que los hechos sean distintos o el mismo hecho sea imputado a una diferente persona.

61. Finalmente, se cuenta con los **criterios de oportunidad** que consisten en la posibilidad de que el Ministerio Público, en apego a las disposiciones normativas de cada Fiscalía, se abstenga de ejercer la acción penal, **siempre y cuando se hayan reparado o garantizado los daños causados a la víctima u ofendido**. Esta posibilidad jurídica se encuentra prevista en el artículo 21 de la Constitución Federal,<sup>13</sup> la cual establece que el Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

62. Los criterios de oportunidad se podrán aplicar desde el inicio de la investigación hasta antes del dictado del auto de apertura a juicio. Adicionalmente, la autorización de esta vía deberá tener el visto bueno del Fiscal o servidor público a quien se delegue esa facultad, en términos de la normativa aplicable.

"VIII. El hecho de que se trata haya sido materia de un proceso penal en el que se hubiera dictado sentencia firme respecto del imputado;

"IX. Muerte del imputado, o

"X. En los demás casos en que lo disponga la ley."

<sup>13</sup> **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 Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. ..."



63. Los supuestos de procedencia de los criterios de oportunidad están destacados en diversas leyes, en el caso específico del Código Nacional de Procedimientos Penales, se encuentra en el artículo 256 que comprende las siguientes hipótesis de procedencia:

- Se trate de un delito que no tenga pena privativa de libertad, tenga pena alternativa o tenga pena privativa de libertad cuya punibilidad máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia.

- Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos, siempre que el imputado no hubiere actuado en estado de ebriedad, bajo el influjo de narcóticos o de cualquier otra sustancia que produzca efectos similares.

- Cuando el imputado haya sufrido como consecuencia directa del hecho delictivo un daño físico o psicoemocional grave, o cuando el imputado haya contraído una enfermedad terminal que torne notoriamente innecesaria o desproporcional la aplicación de una pena.

- La pena o medida de seguridad que pudiera imponerse por el hecho delictivo carezca de importancia en consideración a la pena o medida de seguridad ya impuesta o a la que podría imponerse por otro delito por el que esté siendo procesado con independencia del fuero.

- Cuando el imputado aporte información esencial y eficaz para la persecución de un delito más grave del que se le imputa, y se comprometa a comparecer en juicio.

- Cuando, a razón de las causas o circunstancias que rodean la comisión de la conducta punible, resulte desproporcionada o irrazonable la persecución penal.

64. Cabe mencionar que este supuesto no podrá ser aplicable para delitos contra el libre desarrollo de la personalidad, de violencia familiar ni para los delitos fiscales o que afecten gravemente el interés público. Para el caso de que el imputado aporte información para la persecución de un delito más grave



tratándose de delitos fiscales o financieros, el Código Nacional de Procedimientos Penales también exige la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación.

65. Finalmente, es importante destacar que la reforma al sistema penal de dos mil ocho, incorporó el derecho de las víctimas y ofendidos para poder impugnar ante la autoridad judicial las omisiones en que el Ministerio Público incurra durante la investigación de los delitos, mismo que se encuentra previsto en los artículos 20, apartado C, fracción VII, de la Constitución Federal<sup>14</sup> y 109, fracción XXI, del Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>15</sup>

66. Al respecto, el mencionado derecho de las víctimas para impugnar las determinaciones u omisiones del Ministerio Público durante la etapa de investigación incluye de manera destacada a las formas de terminación de las indagatorias como son la facultad de abstenerse a investigar, el archivo temporal, el no ejercicio de la acción penal y los criterios de oportunidad. Es importante destacar que este derecho no es limitativo sólo a las formas de terminación, sino que es extensiva a todas las omisiones o determinaciones del Ministerio Público respecto de las cuales la víctima se sienta afectada, tales como, la omisión sobre la preparación u ofrecimiento de algún dato o medio de prueba, la falta de acciones para garantizar la reparación del daño, entre muchas otras.

67. En ese orden de ideas, la Primera Sala ha determinado en diversos precedentes que el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código

<sup>14</sup> "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido:

"...

"VII. Impugnar ante autoridad judicial las omisiones del Ministerio Público en la investigación de los delitos, así como las resoluciones de reserva, no ejercicio, desistimiento de la acción penal o suspensión del procedimiento cuando no esté satisfecha la reparación del daño."

<sup>15</sup> "Artículo 109. Derechos de la víctima u ofendido

"En los procedimientos previstos en este Código, la víctima u ofendido tendrán los siguientes derechos:

"...

"XXI. A impugnar por sí o por medio de su representante, las omisiones o negligencia que cometa el Ministerio Público en el desempeño de sus funciones de investigación, en los términos previstos en este Código y en las demás disposiciones legales aplicables; ..."



Nacional de Procedimientos Penales,<sup>16</sup> es la vía idónea para que la víctima pueda impugnar las determinaciones y omisiones que el Ministerio Público cometa durante la investigación del delito, lo cual, incluye por supuesto, a las formas de terminación o suspensión de la investigación.

68. Así, se ha explicado que dicho medio de defensa tiene la finalidad de que sea el Juez de Control quien, de manera ágil, una vez que dé intervención a las partes, determine si la actuación del órgano investigador está legalmente justificada o no. De esta manera, contra la resolución que emita la autoridad judicial rectora, la víctima u ofendido podrá promover juicio de amparo biinstancial, en virtud de que la decisión del Juez de Control no admite recurso ordinario alguno.

69. De igual forma, se destacó que la finalidad de la revisión judicial de las determinaciones del Ministerio Público permite corregir las deficiencias que se puedan llegar a cometer durante la investigación, lo que permitirá que se practiquen todas las diligencias que sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Así, tratándose de una omisión ministerial en la etapa de investigación, la autoridad judicial puede ordenar que cese ese estado de cosas y, en consecuencia, que el Ministerio Público continúe realizando la investigación correspondiente.<sup>17</sup>

### **C) Análisis de la jurisprudencia 1a./J. 84/2019 (10a.)**

70. Las resoluciones de los Tribunales Colegiados contendientes advirtieron o inclusive sustentaron su criterio a partir de la interpretación que realizaron de

<sup>16</sup> **Artículo 258.** Notificaciones y control judicial

"Las determinaciones del Ministerio Público sobre la abstención de investigar, el archivo temporal, la aplicación de un criterio de oportunidad y el no ejercicio de la acción penal deberán ser notificadas a la víctima u ofendido quienes las podrán impugnar ante el Juez de control dentro de los diez días posteriores a que sean notificadas de dicha resolución. En estos casos, el Juez de control convocará a una audiencia para decidir en definitiva, citando al efecto a la víctima u ofendido, al Ministerio Público y, en su caso, al imputado y a su Defensor. En caso de que la víctima, el ofendido o sus representantes legales no comparezcan a la audiencia a pesar de haber sido debidamente citados, el Juez de control declarará sin materia la impugnación.

"La resolución que el Juez de control dicte en estos casos no admitirá recurso alguno."

<sup>17</sup> Véase tesis de Jurisprudencia 1a./J. 27/2018 (10a.), emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, agosto de dos mil dieciocho, página 945, registro: 2017641, de rubro: "SISTEMA



la resolución de la **contradicción de tesis 103/2019**,<sup>18</sup> emitida por esta Primera Sala, misma que resulta orientadora para la resolución de la presente contradicción de criterios, aunque en aquella ocasión se analizó a petición del presunto imputado, la posibilidad de suspender el ejercicio de la acción penal y que el Ministerio Público presentara los medios de prueba contenidos en la carpeta de investigación para efecto de que el Juez de Control citara a la parte imputada para la celebración de la audiencia inicial.

71. En principio, en el precedente referido se mencionó que, por regla general, no es posible que la suspensión tenga el alcance de impedir la continuación del procedimiento en el que se haya motivado el acto reclamado, pues ello, implicaría una afectación al interés social y a las disposiciones del orden público. No obstante, se precisó que la única excepción a la regla general sería en la hipótesis en la que el acto que se pretende suspender puede generar al quejoso un daño de imposible o difícil reparación.

72. Se analizó si era posible que la parte imputada pudiera paralizar que el Fiscal presentara los datos de prueba contenidos en la carpeta de investigación al Juez de Control para el efecto de que se celebrara la audiencia inicial, porque ello pudiese generar un daño irreparable al derecho de defensa, pues la parte imputada –hasta esa parte del proceso– ignoraba los registros de las indagatorias.

---

PENAL ACUSATORIO. LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, SON IMPUGNABLES ANTE EL JUEZ DE CONTROL A TRAVÉS DEL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES." Igualmente, consúltese la jurisprudencia 1a./J. 28/2018 (10a.), emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, agosto de dos mil dieciocho, página 943, registro: 2017640, de rubro: "SISTEMA PENAL ACUSATORIO. CONTRA LAS OMISIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN, PROCEDE EL MEDIO DE DEFENSA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 258 DEL CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, EL CUAL DEBE AGOTARSE EN CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD QUE RIGE EL JUICIO DE AMPARO."

<sup>18</sup> Resuelta en sesión de nueve de octubre del dos mil diecinueve, por mayoría de tres votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Luis María Aguilar Morales, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y Jorge Mario Pardo Rebolledo. En contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente), quien se reserva el derecho de formular voto particular.



73. Sobre dicha problemática, la Primera Sala determinó que no era posible que se paralizara la continuación de un proceso penal, en especial, la facultad del Ministerio Público de judicializar la carpeta de investigación. Para justificar dicha conclusión, esta Primera Sala se apoyó en **dos** razones primordiales.

74. La **primera** justificación consistió en que la judicialización de la carpeta de investigación no implica *per se* una afectación de imposible reparación al derecho de defensa del imputado, ya que, una vez convocado a la audiencia inicial, él y su defensa tendrán la oportunidad de consultar los registros de la carpeta de investigación y obtener una copia de ésta.

75. La **segunda** justificación, que es la que aquí nos interesa, consistió en que, de paralizar la continuación del proceso penal, se afectaría el derecho de las víctimas a obtener una reparación integral del daño, así como de los principios de continuidad y de justicia pronta y expedita.

76. Sobre este punto se mencionó que la reparación integral del daño a la víctima debía: *a)* cubrirse de manera expedita, proporcional y justa; *b)* tenía que ser oportuna, plena integral y efectiva, en relación con el daño ocasionado como a las consecuencias del delito; *c)* el objeto de la restitución era que se devolvieran las cosas a la situación anterior a la comisión del delito; *d)* se tendría que restituir materialmente los bienes afectados; *e)* la efectividad de la reparación dependería de la condición de resarcimiento que se otorgue a la víctima, la cual deberá ser proporcional, justa, plena e integral.<sup>19</sup> Asimismo, se agregó que la reparación integral implicaba el conocimiento de la verdad de lo sucedido, lo que implicaba que los órganos del Estado deben asegurar a la víctima y a sus familiares el esclarecimiento de los hechos; asimismo, se tenía que sancionar a los responsables de cometer el delito.

77. Bajo esos parámetros, esta Primera Sala determinó que no era conveniente que se suspendiera la judicialización de la carpeta de investigación,

<sup>19</sup> Los parámetros que debe seguir la reparación integral del daño se adoptaron de la tesis 1a. CCXIX/2016 (10a.), registro digital: 2012442. Publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, Tomo I, septiembre de dos mil dieciséis, página 510, de rubro: "REPARACIÓN DEL DAÑO DERIVADA DE UN DELITO. PARÁMETROS QUE DEBEN OBSERVARSE PARA CUMPLIR CON SU FINALIDAD CONSTITUCIONAL."





pues ello incidiría negativamente en el derecho de las víctimas de que se les repare integralmente el daño y a que se esclarezcan los hechos delictivos de manera expedita, lo que a su vez contravendría los artículos 63 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>20</sup> y el diverso 17 de la Constitución Federal.<sup>21</sup>

78. A partir de las anteriores consideraciones, se emitió la jurisprudencia 1a./J. 84/2019 (10a.), cuyo rubro establece: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL EN EL JUICIO DE AMPARO. NO PROCEDE CONCEDERLA PARA EL EFECTO DE QUE EL FISCAL SE ABSTENGA DE HACER DEL CONOCIMIENTO DEL JUEZ DE CONTROL QUE EXISTEN DATOS DE PRUEBA SUFICIENTES EN LA CARPETA DE INVESTIGACIÓN PARA QUE CELEBRE LA AUDIENCIA INICIAL."<sup>22</sup>

79. Si bien el precedente es orientador no es exactamente aplicable al caso que aquí nos ocupa, debido a que, como se precisó, los criterios que originaron la presente contradicción nacen de amparos donde la parte quejosa se ostentó como una posible víctima u ofendido por la comisión de un hecho considerado como delito y no en la calidad de imputado, aunado a que la suspensión del ejercicio de la acción penal se solicitó de manera general y no en una de sus hipótesis, por ello, en el siguiente apartado se dará respuesta a dicha problemática en particular.

---

#### <sup>20</sup> "Artículo 63

"1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada."

<sup>21</sup> "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

"Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. ..."

<sup>22</sup> Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Tomo I, diciembre de dos mil diecinueve, página 288 y registro: 2021264.



#### **D) Criterio que debe prevalecer**

80. Para la resolución de la presente contradicción de criterios es necesario tener presente que el supuesto que analizaron los Tribunales Colegiados consistió en que las promoventes del amparo señalaron como acto reclamado, la determinación del Ministerio Público de no reconocerles la calidad de víctima u ofendido en carpetas de investigación que se encontraban en etapa de investigación inicial y, por ende, se les negaron diversos derechos, entre ellos, la consulta de los registros de la carpeta de investigación y la posibilidad de participación en el procedimiento penal.

81. En ese contexto, la parte quejosa al momento de presentar la demanda de amparo, en cada uno de los casos, tiene el carácter de persona ajena al procedimiento penal, hasta en tanto se resuelve en el fondo del juicio de amparo indirecto. Así, durante el trámite del juicio de amparo, los quejosos que se encuentran en esa situación no tienen la posibilidad de acceder a los medios de impugnación ordinarios, tales como el medio de defensa previsto en el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales, debido a que precisamente no cumplen con el presupuesto procesal de tener reconocida la personalidad en el procedimiento penal de origen.

82. En ambos criterios, la parte quejosa solicitó la concesión de la suspensión para los efectos siguientes: **a)** que el Ministerio Público no aplicara alguna de las formas de terminación de la investigación hasta en tanto se resolviera si la parte quejosa cuenta con la calidad de víctima; **b)** que el Ministerio Público se abstuviera a ejercer la acción penal, mientras no se resolviera el juicio de amparo.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Al respecto, en la página 11, de la sentencia del recurso de queja 75/2023, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito, al precisar los actos que el quejoso pretendía suspender se transcribió lo siguiente: "Con fundamento en los artículos 125, 128, 138, 139 y 147 de la Ley de Amparo, solicito la suspensión para efecto de que, sin paralizar su facultad para indagar e integrar la carpeta de investigación \*\*\*\*\* –de la que emana el acto reclamado– la autoridad responsable **no aplique ninguna de las formas de terminación de la investigación previstas en el Código Nacional de Procedimientos Penales, ni ejerza acción penal**, hasta en tanto se resuelva el juicio de amparo en lo principal."



83. Al respecto, esta Primera Sala considera que tanto las formas de terminación o suspensión (archivo temporal) de la investigación, como el ejercicio de la acción penal constituyen actos de naturaleza sustancialmente distinta, porque tienen efectos positivos y negativos sobre la continuación del procedimiento penal. Por ello, es necesario que el estudio de la procedencia de la suspensión **a petición de la víctima** se realice por separado, pues no es posible que a ambas determinaciones se les otorgue un tratamiento jurídico homologado.

**- Suspensión del acto reclamado consistente en la no aplicación de alguna forma de terminación o suspensión de la investigación**

84. Esta Primera Sala considera que al actualizarse lo dispuesto por los artículos 128 párrafo primero, fracciones I y II, 138 y 139 de la Ley de Amparo, **sí** es posible otorgar la suspensión del acto reclamado, ya sea de manera provisional o definitiva (dependiendo de las particularidades especiales del caso), **cuando la parte quejosa la solicita para el efecto de que el Ministerio Público se abstenga de aplicar alguna de las formas de terminación o suspensión de la investigación**, tales como la facultad de abstenerse a investigar, el no ejercicio de la acción penal o la aplicación de un criterio de oportunidad y el archivo temporal respectivamente.

85. Primeramente, debe tenerse en cuenta que la negativa del Ministerio Público de reconocerle personalidad a una persona que se identifica como víctima u ofendido, constituye un acto de carácter negativo, pero con efectos positivos e invasivos de diversos derechos humanos tales como el derecho de defensa y de audiencia, pues precisamente la persona que promueve el amparo no tiene la oportunidad de consultar y participar en la integración de la carpeta de investigación de un hecho considerado como delito perpetrado en su contra

---

Por su parte, en la página 28, de la sentencia del incidente de amparo en revisión 255/2017, del índice del Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en términos similares se solicitó lo siguiente: "Otorgar a mi mandante impetrante de garantías la suspensión provisional y definitiva del acto reclamado, para el efecto de que **no se apliquen las formas de terminación de la investigación; ni se ejerza la acción penal**, hasta resolver conforme a derecho la petición formulada por la quejosa sin paralizar la integración de la carpeta de investigación, por ser un procedimiento de orden público."



o que le genera afectación a su esfera jurídica, así como tampoco tiene la posibilidad de inconformarse con las determinaciones que el representante social emita y que considere le causan perjuicio.

86. En ese sentido, cuando una persona solicita que no se aplique alguna forma de terminación o suspensión de la investigación es precisamente para garantizar los derechos de las víctimas, entre ellos, la de ser escuchados previamente a que se interrumpa o concluya una investigación.

87. A partir de lo anterior, la solicitud de suspender la posible aplicación de alguna forma de terminación o de suspensión de la investigación durante el trámite del juicio de amparo, no significa una paralización de las indagatorias que se desarrollan en la etapa de investigación, sino todo lo contrario, pues con ello se garantizaría la continuación de las diligencias al menos hasta que se determine si a la parte quejosa se le puede reconocer la calidad de víctima u ofendido y, con ello pueda coadyuvar con las acciones que esté desempeñando la representación social.

88. En esa proporción, el otorgamiento de la suspensión no conlleva una afectación al interés social ni afecta las facultades del Ministerio Público de poder continuar normalmente con el desarrollo de las investigaciones pertinentes, pues por la naturaleza de dichas resoluciones implican la culminación o paralización temporal de la indagatoria.

89. Así, al concederse la suspensión en los términos marcados, se respetan los derechos de audiencia, defensa y protección de las víctimas dentro del procedimiento penal, mismos que pueden ejercerse desde las primeras etapas del procedimiento penal y que se encuentran previstos en su favor en los artículos 14 y 20 apartado C de la Constitución Federal y el numeral 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

90. De hacer nugatoria la posibilidad de suspender las formas de terminación y suspensión de la investigación, **podrían generarse daños de difícil o imposible reparación a la parte quejosa**, pues el Ministerio Público podría finiquitar o suspender una investigación sin que previamente se haya escuchado a una posible víctima, quien además no podrá impugnar esa determinación por desconocer su dictado y porque no tendrá reconocida la calidad de parte para



hacerlo, en términos de lo que exige el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

91. Al respecto, de la exposición que se realizó de la naturaleza jurídica de las formas de terminación y suspensión de la investigación, se advierte que algunas de ellas tienen como efecto la extinción de la acción penal, de ahí que, no será posible la reapertura de las investigaciones respecto de los mismos hechos y personas. Un ejemplo de ello es la determinación del no ejercicio de la acción penal, la cual una vez decretada por el Ministerio Público, no será posible que se vuelva a investigar a una persona determinada por los mismos hechos que denunció la posible víctima.

92. Adoptar criterio diferente, además de que como ya se dijo, podría deparar en daños de imposible o difícil reparación a la parte quejosa, no se podría materializar una eventual concesión del amparo, pues el procedimiento penal de origen habrá quedado sin materia, esto sin que previamente la presunta víctima haya tenido la oportunidad de defenderse y ser escuchada.

**- Suspensión del acto reclamado cuando el quejoso que se identifica como víctima u ofendido la solicita para el efecto de que el Ministerio Público se abstenga a ejercer la acción penal**

93. Por otra parte, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 128, párrafo primero fracciones I y II, 138 y 139 de la Ley de Amparo, considera que **no** es procedente conceder la suspensión cuando el quejoso que se ostenta como víctima u ofendido, la solicita para el efecto de **que la representación social se abstenga de ejercer la acción penal**.

94. En efecto, es importante tener en cuenta el contenido de los artículos 21 de la Constitución Federal,<sup>24</sup> 127<sup>25</sup> y 211<sup>26</sup> del Código Nacional de Proce-

<sup>24</sup> **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. ..."

<sup>25</sup> **Artículo 127.** Competencia del Ministerio Público



dimientos Penales, los cuales establecen que el ejercicio de la acción penal ante los tribunales le corresponde al Ministerio Público, quien es la autoridad encargada de conducir la investigación de los delitos.<sup>27</sup> El ejercicio de la acción penal para el caso del sistema acusatorio se actualiza desde la solicitud de citatorio al imputado para la celebración de la audiencia inicial, con la puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia.

95. En ese contexto, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que una **primera** razón que impide conceder la medida suspensiva traducida en que no se ejerza la acción penal, es que dicha figura es indispensable para el inicio y consiguiente continuación del proceso penal, de ahí que, si éste se paraliza, se estaría afectando claramente el orden público, de igual forma, se afectarían las facultades del Ministerio Público en la investigación de los delitos.

---

"Compete al Ministerio Público conducir la investigación, coordinar a las Policías y a los servicios periciales durante la investigación, resolver sobre el ejercicio de la acción penal en la forma establecida por la ley y, en su caso, ordenar las diligencias pertinentes y útiles para demostrar, o no, la existencia del delito y la responsabilidad de quien lo cometió o participó en su comisión."

<sup>26</sup> **Artículo 211.** Etapas del procedimiento penal

"El procedimiento penal comprende las siguientes etapas:

"I. La de investigación, que comprende las siguientes fases:

"a) Investigación inicial, que comienza con la presentación de la denuncia, querrela u otro requisito equivalente y concluye cuando el imputado queda a disposición del Juez de control para que se le formule imputación, e

"b) Investigación complementaria, que comprende desde la formulación de la imputación y se agota una vez que se haya cerrado la investigación;

"II. La intermedia o de preparación del juicio, que comprende desde la formulación de la acusación hasta el auto de apertura del juicio, y

"III. La de juicio, que comprende desde que se recibe el auto de apertura a juicio hasta la sentencia emitida por el Tribunal de enjuiciamiento.

"La investigación no se interrumpe ni se suspende durante el tiempo en que se lleve a cabo la audiencia inicial hasta su conclusión o durante la víspera de la ejecución de una orden de aprehensión. El ejercicio de la acción inicia con la solicitud de citatorio a audiencia inicial, puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia, con lo cual el Ministerio Público no perderá la dirección de la investigación.

"El proceso dará inicio con la audiencia inicial, y terminará con la sentencia firme."

<sup>27</sup> Con relación a los alcances y antecedentes de la figura del ejercicio de la acción penal, consúltese la tesis 1a. CCCXIII/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Tomo II, octubre de dos mil trece, página 1049 y registro digital: 2004696, cuyo rubro establece: "EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."



96. Asimismo, el ejercicio de la acción penal no implica *per se* una afectación a los derechos de la persona que concurre al juicio de amparo para que se le reconozca la calidad de víctima u ofendido, sino todo lo contrario, puesto que se genera la posibilidad de que ahora sea un juez de control (quien debe vigilar que los derechos fundamentales de las partes no se violenten en el procedimiento penal), el que decida si le asiste la calidad que reclama y de ser así le haga saber y conceda todas las prerrogativas que el artículo 20, apartado C, de la Constitución y el numeral 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales establecen; aunado a que, al ejercer la acción penal se incrementan las expectativas de que se esclarezcan los hechos delictivos y con ello se materialice la reparación integral del daño de manera rápida y expedita, lo que desde luego opera en beneficio de las víctimas.

97. Además, de adoptar un criterio distinto se correría el riesgo de afectar a personas que son ajenas al juicio de amparo, pero que ya tienen reconocida personalidad en el procedimiento penal, pues en el caso de que existiera pluralidad de víctimas del mismo hecho delictivo, la parte quejosa (que aún no cuenta con esa calidad) podría impedir y dilatar injustificadamente el inicio del proceso penal, lo que afectaría a aquellas personas que sí cuentan con reconocimiento de víctimas dentro de la carpeta de investigación.

98. En ese contexto, se estima que, ante el ejercicio de la acción penal y la continuación del procedimiento, **no** se genera una afectación de imposible o difícil reparación a la parte quejosa, porque de concedérsele el amparo para el efecto de que se le reconozca la calidad de víctima u ofendido, tendrá la posibilidad de consultar los registros de la carpeta de investigación y podrá participar activamente en el proceso penal. Por tanto, debe negarse la medida suspensioanal para el efecto que solicita.

99. De acuerdo con las consideraciones que se han expuesto, deben de prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos de lo dispuesto en el artículo 225 de la Ley de Amparo, los criterios que sustenta esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que al tenor siguiente establecen:

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PROCEDE CONCEDERLA CUANDO LA PARTE QUEJOSA RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO PÚBLICO DE



RECONOCERLE LA CALIDAD DE VÍCTIMA U OFENDIDO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL, Y SOLICITA LA MEDIDA CAUTELAR PARA EL EFECTO DE QUE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL NO APLIQUE ALGUNA DE LAS FORMAS DE TERMINACIÓN O DE SUSPENSIÓN DE LA INVESTIGACIÓN.

"HECHOS: Dos Tribunales Colegiados de Circuito analizaron, en recurso de revisión, sendas demandas de amparo indirecto presentadas por quejosos que reclamaron la negativa del Ministerio Público de reconocerles la calidad de víctimas u ofendidos en una carpeta de investigación en la etapa de investigación inicial y, en esa proporción, analizaron si era posible conceder la suspensión para el efecto de que no se aplicara alguna de las formas de terminación de la investigación hasta que se resolviera el amparo en lo principal. Los órganos colegiados fueron discrepantes, pues mientras uno consideró que el otorgamiento de la suspensión implicaría la paralización del procedimiento penal, lo que afecta el interés social, las disposiciones de orden público y los derechos de la víctima; el otro concluyó que sí es posible otorgar la medida cautelar, pues con ello se evitaría una afectación de imposible reparación para los derechos de la víctima.

"CRITERIO JURÍDICO: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que cuando el acto reclamado en un juicio de amparo indirecto se hace consistir en la negativa del Ministerio Público de reconocer a la parte quejosa la calidad de víctima u ofendido en una carpeta de investigación que se encuentra en la etapa de investigación inicial, debe concederse la suspensión solicitada para el efecto de que el Representante Social no aplique alguna de las formas de terminación o de suspensión de la investigación previstas por los artículos 253, 254, 255 y 256 del Código Nacional de Procedimientos Penales, hasta que se resuelva el juicio de amparo en lo principal.

"JUSTIFICACIÓN: Al actualizarse lo dispuesto por los artículos 128, fracciones I y II, 138 y 139 de la Ley de Amparo, sí es posible otorgar la suspensión del acto reclamado, ya sea de manera provisional o definitiva, cuando la parte quejosa la solicita para el efecto de que el Ministerio Público se abstenga de aplicar alguna de las formas de terminación o de suspensión de la investigación, tales como la facultad de abstenerse de investigar, el no ejercicio de la acción penal





o la aplicación de un criterio de oportunidad y el archivo temporal, respectivamente. Para ello, debe tenerse en cuenta que la negativa del Ministerio Público de reconocerle personalidad a una persona que se identifica como víctima u ofendido, constituye un acto de carácter negativo, pero con efectos positivos e invasivos de diversos derechos humanos, tales como los derechos de defensa y de audiencia, pues precisamente la persona que promueve el amparo no tiene la oportunidad de consultar y participar en la integración de la carpeta de investigación de un hecho considerado como delito perpetrado en su contra o que le genera afectación a su esfera jurídica, así como tampoco tiene la posibilidad de inconformarse con las determinaciones que el Representante Social emita y que considere le causan perjuicio. A partir de lo anterior, otorgar la suspensión no significa una paralización de las indagatorias en la etapa de investigación, sino todo lo contrario, pues con ello se garantizaría la continuación de las diligencias al menos hasta que se determine si a la parte quejosa se le puede reconocer la calidad de víctima u ofendido y, con ello, pueda coadyuvar con las acciones que esté desempeñando la representación social. En esa proporción, el otorgamiento de la suspensión no conlleva una afectación al interés social ni afecta las facultades del Ministerio Público de poder continuar normalmente con el desarrollo de las investigaciones pertinentes, pues por la naturaleza de dichas resoluciones, implican la culminación o paralización temporal de la indagatoria. Así, al concederse la suspensión en los términos marcados, se respetan los derechos de audiencia, de defensa y de protección de las víctimas dentro del procedimiento penal, que se encuentran previstos en su favor en los artículos 14 y 20, apartado C, de la Constitución General, y 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales. De hacer nugatoria la posibilidad de suspender las formas de terminación y suspensión de la investigación, podrían generarse daños de difícil o imposible reparación a la parte quejosa, pues el Ministerio Público podría finiquitar o suspender una investigación sin que se haya escuchado a una posible víctima quien, además, no podrá impugnar esa determinación por desconocer su dictado y porque no tendrá reconocida la calidad de parte para hacerlo, en términos de lo que exige el artículo 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, conforme a la naturaleza jurídica de las formas de terminación de la investigación, algunas de ellas tienen como efecto la extinción de la acción penal; de ahí que no será posible la reapertura de las investigaciones respecto de los mismos hechos y personas."

"SUSPENSIÓN DEL ACTO RECLAMADO. NO PROCEDE CONCEDERLA CUANDO LA PARTE QUEJOSA RECLAMA LA NEGATIVA DEL MINISTERIO



PÚBLICO DE RECONOCERLE LA CALIDAD DE VÍCTIMA U OFENDIDO EN LA ETAPA DE INVESTIGACIÓN INICIAL DEL PROCEDIMIENTO PENAL, Y SOLICITA LA MEDIDA CAUTELAR PARA EL EFECTO DE QUE LA REPRESENTACIÓN SOCIAL SE ABSTENGA DE EJERCER LA ACCIÓN PENAL.

"HECHOS: Dos Tribunales Colegiados de Circuito analizaron, amparos promovidos por quejosos que buscaban que la Representación Social les reconociera la calidad de víctimas en carpetas de investigación que se encontraban en la etapa de investigación inicial y, en esa proporción, analizaron si era posible conceder la suspensión del acto reclamado para el efecto de que el Ministerio Público se abstuviera de ejercer la acción penal hasta que se resolviera el amparo en lo principal. Los órganos colegiados fueron discrepantes, pues mientras uno consideró que el otorgamiento de la suspensión implicaría una paralización del procedimiento penal que afectaría el interés social, las disposiciones de orden público y los derechos de la víctima; el otro concluyó que sí era posible otorgar la medida suspensiva.

"CRITERIO JURÍDICO: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fundamento en los artículos 128, fracciones I y II, 138 y 139 de la Ley de Amparo, determina que no es procedente conceder la suspensión cuando el quejoso reclama que se le reconozca el carácter de víctima u ofendido y la solicita para el efecto de que la Representación Social se abstenga de ejercer la acción penal.

"JUSTIFICACIÓN: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que es importante tener en cuenta el contenido de los artículos 21 de la Constitución General, 127 y 211 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los cuales establecen que el ejercicio de la acción penal ante los tribunales le corresponde al Ministerio Público, quien es la autoridad encargada de conducir la investigación de los delitos. El ejercicio de la acción penal para el caso del sistema acusatorio se actualiza desde la solicitud de citatorio al imputado para la celebración de la audiencia inicial, con la puesta a disposición del detenido ante la autoridad judicial o cuando se solicita la orden de aprehensión o comparecencia. En ese contexto, una primera razón que impide conceder la medida suspensiva traducida en que no se ejerza la acción penal, es que dicha figura es indispensable para el inicio y continuación del proceso penal; de ahí que, si éste se paraliza, se estaría afectando claramente el orden público, de igual forma que se afectarían las facultades del Ministerio Público en la investigación de los delitos. Asimismo, el ejercicio de la acción penal no implica *per se*



una afectación a los derechos de la persona que concurre al juicio de amparo para que se le reconozca la calidad de víctima u ofendido, sino todo lo contrario, pues se genera la posibilidad de que ahora sea un Juez de Control (quien debe vigilar que los derechos fundamentales de las partes no se violenten en el procedimiento penal), el que decida si le asiste la calidad que reclama y, de ser así, le haga saber y conceda todas las prerrogativas que los artículos 20, apartado C, de la Constitución General y 109 del Código Nacional de Procedimientos Penales establecen; aunado a que, al ejercer la acción penal, se incrementan las expectativas de que se esclarezcan los hechos delictivos y con ello se materialice la reparación integral del daño de manera rápida y expedita, lo que desde luego opera en beneficio de las víctimas."

## VI. DECISIÓN

100. De lo hasta aquí expuesto se concluye que sí existe la contradicción de criterios denunciada, con motivo de la divergencia entre los razonamientos de los tribunales contendientes, quienes examinaron el mismo problema jurídico.

101. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 219, 220 y 226 de la Ley de Amparo; y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

### RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de criterios entre los sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Séptimo Circuito y el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito.

SEGUNDO.—Deben prevalecer con carácter de jurisprudencia los criterios sustentados por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de las tesis redactadas en el último apartado del presente fallo.

TERCERO.—Dese publicidad a las tesis jurisprudenciales que se sustentan en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** 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 (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y el Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

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.**

**Nota:** Los rubros a los que se alude al inicio de esta sentencia, corresponden a las tesis de jurisprudencia 1a./J. 194/2023 (11a.) y 1a./J. 195/2023 (11a.), que aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 32, Tomo II, diciembre de 2023, páginas 2167 y 2169, con números de registro digital: 2027843 y 2027844, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 84/2019 (10a.), 1a./J. 27/2018 (10a.), 1a./J. 28/2018 (10a.) y aisladas I.9o.P.191 P (10a.) y 1a. CCXIX/2016 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 6 de diciembre de 2019 a las 10:18 horas, 17 de agosto de 2018 a las 10:25 horas, 4 de mayo de 2018 a las 10:09 horas y 2 de septiembre de 2016 a las 10:11 horas, respectivamente.

## **VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 310/2022.**

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo al participar en la resolución de la contradicción de criterios 310/2022 formula el presente



### Voto aclaratorio

El estudio de fondo consistió en determinar si el delito contenido en el auto de vinculación, incluyendo sus agravantes, es la referencia que debe tomarse en cuenta para determinar el límite de la media aritmética de cinco años para que proceda la suspensión condicional, contenida en el artículo 192, fracción I, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

El desarrollo de la determinación es fruto de una interpretación de índole constitucional, pero también tiene sustento en un marco conceptual generado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ese pilar se hizo consistir en lo resuelto en la contradicción de tesis 141/2021, que refiere el marco teórico conceptual de la suspensión condicional como una medida alterna de solución de conflictos. No obstante, al momento de resolver esa contradicción no compartí el resultado del criterio, sin embargo, la base argumentativa la estimé enriquecedora.

Es por esa razón, que consideré positivo extraer dicho marco conceptual para la resolución de este conflicto de criterios.

En esa medida, reitero mi decisión en cuanto al sentido del fallo alcanzado, pero expongo el presente voto aclaratorio, siempre respetuoso del criterio de mis compañeros, señora Ministra y señores Ministros de esta Primera Sala.

**Nota:** La sentencia relativa a la contradicción de criterios 310/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de mayo de 2023 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 25, Tomo II, mayo de 2023, página 1527, con número de registro digital: 31447.

La parte conducente de la sentencia relativa a la contradicción de tesis 141/2021 citada en este voto, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 10, Tomo II, febrero de 2022, página 1313, con número de registro digital: 30407.

## **VOTO DE MINORÍA QUE FORMULAN LOS SEÑORES MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 424/2022.**

En sesión correspondiente al día doce de julio de dos mil veintitrés, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por **mayoría de tres**



**votos**, la contradicción de criterios citada, en la cual se concluyó a qué Juez de Ejecución, por razón de fuero, corresponde conocer de las solicitudes de traslado voluntario de personas privadas de su libertad, en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Empero, como respetuosamente anunciamos en su momento, no compartimos las consideraciones de la mayoría para dar tal sentido a la presente resolución, por las razones que se explican en el cuerpo del presente voto.

### **I. Razonamiento de la resolución**

La Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que entre el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Pleno de Materias Penal y de Trabajo del Decimotercer Circuito se sostuvieron criterios encontrados respecto de la competencia –entre Juzgado de Distrito del centro de internamiento y el Juzgado de Ejecución del fuero relativo al órgano que ordenó la medida privativa de la libertad– para que se conozcan las solicitudes de traslado voluntario en términos del artículo 50 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.<sup>1</sup>

En esencia, esta Sala, por mayoría, decidió que la competencia corresponde a las personas juzgadas de ejecución del mismo fuero –local o federal– al que pertenece la autoridad que emitió la sentencia condenatoria o medida cautelar que motivó la reclusión de la persona solicitante y que ejercen jurisdicción en el territorio donde se ubica el centro de reclusión en cuestión –aun y cuando la persona se encuentra interna en un centro localizado en fuero distinto–.

Lo anterior, puesto que se estimó que de diversas porciones normativas<sup>2</sup> de la Ley Nacional de Ejecución Penal se desprende la voluntad legislativa de respetar

---

#### **<sup>1</sup> "Artículo 50. Traslados voluntarios**

"Los traslados voluntarios de las personas privadas de la libertad dentro del territorio nacional operarán cuando exista un acuerdo entre la entidad de origen y la entidad de destino o, en su caso, entre la entidad correspondiente y la Federación, de acuerdo con el párrafo tercero del artículo 18 de la Constitución. En estos casos no podrá negarse el traslado cuando se acrediten los supuestos establecidos en el párrafo octavo del artículo 18 de la Constitución. Cuando exista el interés de una persona sentenciada para ser trasladada a otro Centro Penitenciario, el Juez de Ejecución requerirá su consentimiento expreso en presencia de la persona que sea su defensora. No procederá el traslado a petición de parte tratándose de personas sentenciadas por delitos de delincuencia organizada."

<sup>2</sup> Específicamente, los artículos 3, fracción XI, y 24 de la Ley Nacional referida.



la división de fueros. Asimismo, se aclaró que, si bien se ha permitido que los Juzgados de Ejecución del mismo fuero del centro penitenciario resuelvan algunos asuntos referentes a quienes se encuentran dentro de los centros penitenciarios, estos son casos excepcionales que sólo implican la revisión de actuaciones de la autoridad penitenciaria o la aplicación de ordenamientos internos.

En ese tenor, para las solicitudes de traslado voluntario, no se actualiza alguno de los supuestos de excepción. Ello, porque en el artículo 37 de la Ley Nacional<sup>3</sup> se contempla cuáles son éstos, es decir, los casos donde no se trate de delincuencia organizada o personas internas que requieran medidas especiales de seguridad.

En consecuencia, los otros supuestos que sólo impliquen la revisión de requisitos de procedencia de solicitudes de traslado les corresponde ser reguladas bajo la regla general de competencia, esto es, los Juzgados de Ejecución del mismo fuero de la autoridad que emitió la sentencia son quienes conocerán y resolverán.

## II. Consideraciones del voto minoritario

Sin embargo, respetuosamente, no compartimos el razonamiento que llevó a esta Primera Sala a tal determinación. Nos explicamos.

En el artículo 18 constitucional, penúltimo párrafo, se tiene reconocido el derecho de las personas sentenciadas, en los casos y condiciones que establezca la ley, a cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social.

La intención de esta prerrogativa es que, paso a paso, se erradique la idea de un derecho penal punitivista para, por fin, avanzar a un sistema más humano y sensible que permita a quienes se encontraron privados de su libertad, continuar con su proyecto de vida.

<sup>3</sup> **Artículo 37. Medidas de vigilancia especial**

"Las personas privadas de la libertad por delincuencia organizada y aquellos que requieran medidas especiales de seguridad cumplirán sus penas en espacios especiales, de conformidad con el artículo 18 Constitucional. ..."



En ese orden de ideas –más los criterios de unidad normativa, escisión competencial y concentración emanados de esta Primera Sala– estimamos que, contrario a lo establecido, quienes deberían ser legalmente competentes para conocer de solicitudes de traslado voluntario son los Juzgados de Ejecución penal que tiene a su disposición al sentenciado, esto es, el del mismo fuero al que pertenezca el centro de internamiento en el que se encuentre recluida la persona sentenciada y que ejerce jurisdicción sobre éste. Ello, aun y cuando la resolución que motivó el internamiento hubiere sido dictada por un tribunal de un fuero distinto.

Lo anterior, porque la determinación sobre la procedencia o improcedencia de la solicitud de traslado voluntario **no entraña una cuestión sustantiva**, sino en todo caso de la Constitución General, la Ley Nacional de Ejecución Penal y demás reglamentación que rige las medidas especiales de seguridad impuestas por el centro de internamiento correspondiente. Así, por exclusión, **se trata de una cuestión adjetiva** de la pena, por ser parte de las condiciones de internamiento en las que se encuentra la persona privada de la libertad.

Lo anterior, es acorde con lo determinado por esta Primera Sala al resolver la contradicción de tesis 101/2021:<sup>4</sup>

"COMPETENCIA PARA CALIFICAR LA LEGALIDAD DEL TRASLADO EXCEPCIONAL EFECTUADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 52 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, EJECUTADO POR RAZONES ADMINISTRATIVAS O DE SEGURIDAD. SE SURTE A FAVOR DEL JUEZ DEL MISMO FUERO QUE EJERCE JURISDICCIÓN SOBRE EL CENTRO DE RECLUSIÓN DE ORIGEN.

"Hechos: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron posturas contrarias, en torno a cuál es el Juez competente para convalidar el traslado ordenado, en términos del citado artículo, de una persona privada de su libertad, en virtud de una pena impuesta por un órgano jurisdiccional de un fuero diverso de aquel que corresponde al centro penitenciario en el que se encuentra recluida.

<sup>4</sup> 14 de julio de 2021. Mayoría de tres votos de las Ministras Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente: Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.





"Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, conforme a la regla prevista en el artículo 57 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la competencia para convalidar un traslado excepcional a que se refiere el artículo 52 de la propia ley, corresponde a los Jueces que ejercen jurisdicción en el centro de reclusión de origen.

"Justificación: Conforme a lo estipulado en el artículo 57 mencionado, los Jueces que ejerzan jurisdicción sobre las autoridades de los centros penitenciarios de origen o receptores, son quienes estarán facultados para conocer de las controversias con motivo de traslados nacionales. Ese criterio debe aplicarse para determinar quién es la autoridad competente para calificar la legalidad del traslado excepcional, atendiendo a que la intención del legislador es que sean estas autoridades jurisdiccionales las que se pronuncien en todo lo concerniente a los traslados, porque serán quienes tutelen los derechos de las personas. En el caso concreto, el Juez competente debe ser el Juez de origen, porque si se determinara de otra forma se ocasionaría el riesgo de que dicho juzgador no pertenezca al mismo fuero que el de la autoridad administrativa que ordenó ese cambio inmediato y, además, porque las autoridades penitenciarias del centro de origen fueron quienes analizaron las necesidades del traslado, por lo que la calificación de la legalidad de sus actuaciones sólo le corresponde a la autoridad jurisdiccional del mismo fuero."<sup>5</sup>

De tal suerte que, a fin de garantizar el multicitado criterio de unidad normativa, sería más preciso que conozcan de tales solicitudes los órganos jurisdiccionales de ejecución del mismo fuero al que pertenece la autoridad penitenciaria, pues son quienes tienen a su disposición a la persona sentenciada y pueden –con mayor celeridad– comprobar si se encuentra en algunos de los supuestos de excepción.

Con ello, además, creemos que se favorece el acceso a una justicia pronta y expedita en términos del artículo 17 constitucional, pues al permitirse que conozca de la solicitud el Juzgado de Ejecución, se beneficia la operatividad del sistema de ejecución de sanciones penales. Entonces, el permitir que no se solucione con claridad sólo provoca que las personas privadas de su libertad tengan que enfrentarse a más obstáculos procesales, diferentes reglas de competencia debido al fuero y dilataciones innecesarias a sus requerimientos.

<sup>5</sup> Registro digital: 2023932. Instancia: Primera Sala. Undécima Época. Materia penal. Tesis 1a./J. 54/2021 (11a.). Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 8, diciembre de 2021, Tomo II, página 1229. Tipo: Jurisprudencia.



Por lo expuesto, atentamente, nos permitimos diferir de las consideraciones señaladas de la sentencia, en los términos expresados en el presente voto.

**Nota:** La sentencia relativa a la contradicción de criterios 424/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 2031, con número de registro digital: 31914.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2021 (11a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de diciembre de 2021 a las 10:22 horas.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 304/2022.**

En la ejecutoria, se precisó que la competencia legal para conocer y resolver sobre la contradicción de criterios que se denunció respecto de los Tribunales Colegiados Séptimo y Noveno, ambos en Materia Penal del Primer Circuito, no se surtía en favor de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sino del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito.

Por otra parte, se determinó la inexistencia de la contradicción de criterios entre los sustentados por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, por no existir divergencia jurídica sustancial entre sus posturas.

Así, se concluyó que la contradicción de criterios se actualizaba únicamente entre los sostenidos por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito; ello, porque arribaron a conclusiones diversas con relación a la necesidad de agotar el recurso de revocación, previo a promover amparo indirecto en contra de la resolución que no admite el recurso de apelación en el procedimiento de ejecución de sanciones penales, en términos del artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.



Esto es, el Tribunal Colegiado del Primer Circuito, consideró que no era necesario agotar el recurso de revocación, previo a promover amparo indirecto en contra de la determinación indicada, porque para desentrañar su procedencia, era necesario realizar un ejercicio interpretativo extensivo del precepto normativo indicado, que no era exigible a los solicitantes de amparo. Por su parte, el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, determinó que en acatamiento al principio de definitividad, debía agotarse ese medio ordinario de defensa.

Posturas de las que efectivamente resultó como punto de toque: **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.**

Y en respuesta, se sostuvo que cuando se reclama en amparo indirecto esa determinación, no existe obligación de agotar previamente el recurso de revocación a que se refiere el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Ello, bajo el argumento de que el precepto legal de referencia, establecía la procedencia del citado medio de impugnación en contra de determinaciones –de trámite y sin sustanciación– emitidas por "Jueces de Ejecución"; por lo que no cabía extender el recurso a las resoluciones dictadas por los Tribunales de Alzada, porque para ello sería necesario efectuar un ejercicio interpretativo –extensivo– adicional; ejercicio que no era exigible al gobernado, porque dependía de una interpretación técnica-jurídica.

Lo que además era congruente con la exposición de motivos que dio origen al precepto analizado, que confirmaba que el recurso de revocación fue pensado en contra de los actos de los Jueces de Ejecución y no en los Tribunales de Alzada.

Se aclaró que si bien era cierto que en la Contradicción de Tesis **153/2019**,<sup>1</sup> la Primera Sala determinó la obligación de agotar el recurso de revocación en contra de la resolución que inadmite el recurso de apelación, previsto en el

<sup>1</sup> Resuelta en sesión de dieciséis de octubre de dos mil diecinueve, 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.



Código Nacional de Procedimientos Penales, ello obedecía a la redacción de sus artículos 465 y 466, que posibilitaban la promoción de ese medio de impugnación, porque se refería al órgano jurisdiccional que emitiera las resoluciones impugnadas, lo que incorporaba las determinaciones de los Jueces y tribunales que intervenían en la primera como en la segunda instancia. Ello, a diferencia de lo dispuesto en el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Esto, aunado a que se trataba de un criterio aplicable a las determinaciones emitidas dentro del procedimiento penal, lo que excluía la etapa del procedimiento de ejecución, en la que el recurso de apelación estaba previsto para combatir determinaciones que directa o indirectamente afectaban la libertad personal; de manera que su inadmisión significaba dejar firme la decisión que resolvía de fondo la controversia promovida ante el Juez de Ejecución.

Así, se concluyó que se estaba en presencia de la excepción al principio de definitividad, a que se refería el último párrafo, de la fracción XVIII del artículo 61 de la Ley de Amparo, con relación a la necesidad de interpretación adicional para justificar la procedencia del medio ordinario de defensa; razón por la que no era necesario su agotamiento previo a instar la acción de amparo.

Razonamientos que dieron origen a la jurisprudencia de rubro: "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."

Consideraciones de la mayoría que respetuosamente no comparto, porque a mi consideración, se construyeron en razones que no son del todo correctas e, incluso, estimo que resultan contrarias a precedentes de esta Primera Sala.

En efecto, como razón fundamental para resolver en el sentido que se hizo, se estimó que se estaba en presencia de una hipótesis de excepción al principio de definitividad, porque el artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal,<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> "Artículo 130. Revocación

"El recurso de revocación se interpondrá ante el Juez de Ejecución en contra de las determinaciones de mero trámite y en los casos previstos en esta Ley.

"El objeto de este recurso será que el mismo Juez de Ejecución que dictó la resolución impugnada, la examine de nueva cuenta y dicte la resolución que corresponda.



establece el recurso de revocación para impugnar resoluciones –de trámite y sin sustanciación– de los "**Jueces de Ejecución**"; de lo que no se deducía la posibilidad de recurrir resoluciones de los Tribunales de Alzada; de manera que, al estar de por medio una interpretación técnico-jurídica, no era exigible para los gobernados, por lo que podían acudir al juicio constitucional, sin necesidad de agotar ese recurso ordinario.

Esta lectura, a mi parecer, soslaya que la Ley Nacional de Ejecución Penal, establece un concepto amplio del vocablo "Juez de Ejecución", como se advierte de la fracción XI de su artículo 3, que señala:

### "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; ..."

Así, contrario a lo que se afirma en la ejecutoria, la lectura literal de ese precepto, como norma o regla general aplicable a toda la Ley Nacional de Ejecución Penal, permite caracterizar a los tribunales de alzada como autoridades judiciales, que en el caso caben dentro del concepto genérico de "Jueces de Ejecución", porque precisamente, son competentes para resolver controversias en materia de ejecución penal.

Por ello, considero que tampoco se está en presencia de una hipótesis normativa diversa a la que establecen los artículos 465 y 466 del Código Nacional de Procedimientos Penales, que aluden al género "órgano jurisdiccional", en su descripción del recurso de revocación y, en consecuencia, estimo incorrecto que se establezca una regla diferenciada con relación al cumplimiento del principio de definitividad.

---

"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."



No soslayo que en la ejecutoria se afirma que la lectura que se propone del artículo 130 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en cuanto a que el recurso de revocación se estableció únicamente para decisiones de los "Jueces de Ejecución", en su acepción restringida, es congruente con la correspondiente exposición de motivos.

Sin embargo, no se incluye o precisa en qué porción de las tres exposiciones de motivos que iniciaron el correspondiente proceso legislativo se justifica ese entendimiento; ni de la revisión de dichos documentos se observa precisión alguna en ese sentido.

Por el contrario, la ejecutoria destaca que en los trabajos legislativos, se estableció que los recursos en la Ley Nacional de Ejecución Penal, debían seguir las reglas previstas en el Código de Procedimientos Penales único; lo que efectivamente puede entenderse en los términos de la ejecutoria, es decir, como directriz para establecer la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales respecto de la Ley Nacional de Ejecución Penal, como se establece en el artículo 8 de este último ordenamiento legal.

Sin embargo, me parece que esa directriz legislativa debe ser entendida en un contexto más amplio, relativo a la necesidad de sistematicidad y coherencia entre estos ordenamientos legales; los cuales, a su vez, deben resultar afines al sistema democrático de derecho, que constitucional y convencionalmente rige para el sistema penal nacional.

En ese orden de ideas, entender en los términos que lo hace la ejecutoria, que las resoluciones de los Tribunales de Alzada en materia de ejecución de penas, no admiten el recurso de revocación, conlleva dos importantes consecuencias:

La primera, implica desligar estructuralmente al sistema de ejecución de sanciones del sistema penal acusatorio en general; y,

La segunda, conlleva el reconocimiento de que existe un tipo de autoridad –tribunal de alzada– dentro del sistema penal, cuyas determinaciones son inatacables, a través de los medios ordinarios de defensa. Esto último, a pesar de que ha sido progresivamente erradicado del sistema penal mexicano, porque se contraponen al debido proceso, en su vertiente del derecho a recurrir.

En ese orden de ideas, desde mi perspectiva, resulta perfectamente aplicable la línea argumentativa que esta Primera Sala adoptó en la Contradicción de Tesis **153/2019**, con relación a la necesidad de agotar el recurso de revocación



en contra de la resolución que inadmite el recurso de apelación, en el marco del Código Nacional de Procedimientos Penales.

En ese aspecto, tampoco convengo con el argumento relativo a que lo decidido en ese precedente, únicamente es aplicable a determinaciones emitidas dentro del procedimiento penal, lo que excluye la etapa de ejecución de sanciones; porque si bien es cierto que existe un marco normativo específicamente confeccionado para esta etapa procedimental, también es verdad que la Primera Sala ha sostenido que el procedimiento penal comprende fases anteriores y posteriores al enjuiciamiento propiamente dicho, como precisamente son la etapa de ejecución y el procedimiento extraordinario de reconocimiento de inocencia.

Por ello, considero que el posicionamiento que se adopta en la ejecutoria, pudiera resultar contrario a la doctrina de esta Primera Sala en la materia.

Por último, tampoco me parece correcto el argumento relativo al impacto en la libertad personal que pudiera tener la inadmisión del recurso de apelación en la etapa de ejecución de sanciones, al grado de no poder considerarla como una resolución de "mero trámite", sino una que incide en un aspecto de fondo.

Ello, pues resulta muy cuestionable aseverar que este tipo de decisiones son susceptibles de impactar en mayor grado al derecho a la libertad personal, de lo que pudieran hacerlo algunas resoluciones que se dictan conforme al código único procesal penal y que admiten recurso de apelación, como claramente son las relativas a las medidas cautelares.

Sin embargo, más allá de esto, considero que ese argumento, en realidad, se refiere a un tema de admisibilidad del recurso de revocación, en tanto pretende justificar si la determinación que no admite el recurso de apelación es de "mero trámite" o de "fondo"; lo que en nada abona a justificar la competencia del Tribunal de Alzada para conocer del correspondiente recurso de revocación.

Así, estimo que la propuesta pretende establecer un régimen diferenciado, que en mi opinión no encuentra justificación legal para los actos generales del procedimiento penal comprendidos en el Código Nacional de Procedimientos, y otro para todo lo relativo a la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Es por esas razones que respetuosamente disiento del criterio asumido por la mayoría y, en consecuencia, me permito emitir el presente **voto particular**.



**Nota:** La sentencia relativa a la contradicción de criterios 304/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de noviembre de 2023 a las 10:28 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 31, Tomo II, noviembre de 2023, página 2115, con número de registro digital: 31930.

## **VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 412/2022**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintinueve de junio de dos mil veintitrés, resolvió la contradicción de criterios citada al rubro, donde por mayoría de cuatro votos, se determinó que **sí existe** contradicción entre los criterios sostenidos por el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito**, al resolver los **amparos en revisión 519/2021 y 139/2022**, y el sostenido por el **Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito** y por el **Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Cuarto Circuito**, al resolver los **amparos en revisión 10/2022 y 445/2021, respectivamente**; por lo que hace al punto relativo a **si la calidad de mujer o persona con capacidad de gestar es suficiente para reconocer su interés legítimo para impugnar la regulación del delito de aborto sin necesidad de que haya un acto de aplicación de las normas penales que se impugnan en el juicio de amparo**; considerando que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio siguiente:

"INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR EN AMPARO DISPOSICIONES RELATIVAS A LA PENALIZACIÓN DEL ABORTO. LA CALIDAD DE MUJER O PERSONA CON CAPACIDAD DE GESTAR ES SUFICIENTE PARA TENERLO POR ACREDITADO, SIEMPRE Y CUANDO SE DEMUESTRE UNA RELACIÓN DE PROXIMIDAD FÍSICA O GEOGRÁFICA CON EL ÁMBITO ESPACIAL DE VALIDEZ DE LA NORMA, SIN QUE SEA NECESARIA LA EXISTENCIA DE UN ACTO DE APLICACIÓN DE DICHAS DISPOSICIONES.

"HECHOS: Los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes sostuvieron puntos contrarios respecto a si la calidad de mujer es suficiente para reconocer su interés legítimo para impugnar en el juicio de amparo las normas que establecen el delito de aborto, sin necesidad de que haya un acto de aplicación de dichas normas, conforme a los artículos 107, fracción I, de la Constitu-





ción Política de los Estados Unidos Mexicanos y 5o., fracción I, de la Ley de Amparo.

"CRITERIO JURÍDICO: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que la calidad de mujer o persona con capacidad de gestar es suficiente para reconocer su interés legítimo para impugnar a través del juicio de amparo la regulación del delito de aborto, sin que sea necesario que exista un acto de aplicación de dichas normas, siempre y cuando se acredite que la quejosa guarda una relación de proximidad física o geográfica con el ámbito espacial de validez de la norma, es decir, que territorialmente le serían aplicables dichas normas.

"JUSTIFICACIÓN: Acorde con lo señalado por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en precedentes, se puede sostener que las normas que penalizan el aborto inciden en el significado cultural y social de los derechos de las mujeres y personas con capacidad de gestar y contribuye a construir un imaginario social adverso para el ejercicio de sus derechos humanos, pues fomenta la creencia sobre la incorrección ética del aborto y otras opciones reproductivas; aumenta el estigma para quienes acuden a estos servicios de atención médica desde nociones y concepciones estereotípicas y discriminatorias; y genera un temor en los profesionales de la salud, lo que puede provocar desigualdad en la provisión de los servicios de salud entre las propias mujeres y personas con capacidad de gestar. Por lo que dichas normas potencialmente pueden comprometer o limitar el acceso a una debida protección de sus derechos humanos a la autonomía reproductiva, a la vida, a la no discriminación, a la salud y a la integridad personal; sin que sea exigible un acto de aplicación, pues la penalización del aborto impacta colateralmente a estas personas en un grado suficiente para afirmar que se genera en su contra una afectación relevante, cualificada, actual y real, en tanto que contienen disposiciones que las vinculan a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia. Así, dichas normas se pueden impugnar como autoaplicativas, toda vez que de ellas se extrae un mensaje perceptible que impacta negativamente en el goce pleno de los derechos humanos de las mujeres y personas con capacidad de gestar, del que es posible extraer un juicio de valor negativo que puede coadyuvar a la preservación de estructuras discriminatorias y estigmatizantes hacia ellas; por lo que las quejas obtendrían un beneficio jurídico consistente en la supresión del mensaje alegado de ser discriminatorio, mediante la declaratoria de inconstitucionalidad, la que haría cesar el mensaje que les genera perjuicio. Dicho mensaje, por estar contenido en la ley, no podría ser aplicado otra vez a las quejas en el futuro. Si bien es cierto que las normas afectan directamente a las mujeres gestantes, lo cierto



es que existe un mensaje discriminatorio para las mujeres y las personas con capacidad de gestar que impacta en sus derechos, de manera que les asiste el derecho a cuestionar la forma en la que el legislador decidió proteger el derecho a la vida del producto en gestación, sin que sea necesario requerir de una hipótesis divergente, esto es, que se encontraran embarazadas y que, además, no tuvieran voluntad de continuar con el embarazo. Sin embargo, como se dijo, conforme al criterio de esta Primera Sala, es necesario acreditar que la quejosa guarda una relación de proximidad física o geográfica con el ámbito espacial de validez de la norma, sobre el cual se espera la proyección del mensaje, para que pueda considerarse que efectivamente la norma se proyecta en su perjuicio."

Ahora bien, con respecto al tema a estudio, debo señalar respetuosamente, que me separo del criterio de la mayoría de mis compañeros integrantes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues acorde con el criterio que he sostenido en diversos precedentes, desde mi óptica, en el presente caso la calidad de mujer o persona con capacidad de gestar, por sí misma no es suficiente para reconocer un interés legítimo que les permita impugnar en amparo la regulación del delito de aborto sin un acto de aplicación de las normas penales.

En efecto, el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Amparo, establecen:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

"..."



"Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

"I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

"El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo.

"El juicio de amparo podrá promoverse conjuntamente por dos o más quejosos cuando resientan una afectación común en sus derechos o intereses, aun en el supuesto de que dicha afectación derive de actos distintos, si éstos les causan un perjuicio análogo y provienen de las mismas autoridades.

"Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;

"La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley.

"..."

De los artículos transcritos con anterioridad, se desprende que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo el carácter de quejoso, quien aduzca ser titular de un derecho subjetivo o de un **interés legítimo individual o colectivo**, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos en la Constitución y con ello, se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa **o en virtud de su especial situación frente al ordenamiento jurídico.**

Dichas normas establecen como presupuesto procesal de la acción constitucional, que la parte quejosa debe tener un interés jurídico o **legítimo; y que este último, se vincula con la exigencia de alegar una violación a un derecho constitucional y resentir una afectación en la propia esfera jurídica**, ya sea de manera directa o en virtud de la especial situación que la parte quejosa guarde frente al orden jurídico.



De esta forma, el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece como presupuesto procesal de procedencia de la acción constitucional, que ésta se siga siempre a instancia de la parte agraviada, indicando al respecto que tiene tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo siempre que se alegue que el acto o la norma reclamada viola los derechos reconocidos en la Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su situación especial frente al orden jurídico, es evidente que aún en la hipótesis del interés legítimo, es necesario que quien se ostenta como parte quejosa resienta un agravio en virtud de la situación especial que guarda frente a la norma jurídica.

En ese orden de ideas, para considerar que la **mujer o persona con capacidad de gestar tiene interés legítimo para impugnar normas que regulan el delito de aborto**, deben demostrar que esa norma, aún sin existir un acto concreto de aplicación dirigido a la parte quejosa les causa agravio en razón de la situación especial que guardan frente a esa normatividad, agravio que **debe ser real y patente, mas no subjetivo, a fin de que de ser el caso, de concederse el amparo, los efectos del fallo protector realmente puedan concretarse en beneficio de la parte quejosa**.

Supuesto, que en el caso no acontece, toda vez que, de los asuntos resueltos por los Tribunales Colegiados contendientes, se advierte que las quejas en los juicios de amparos en revisión, impugnaron normas donde el legislador estableció **la penalización del aborto** en los Estados de Chihuahua,<sup>1</sup> Du-

<sup>1</sup> **Artículos 143, 145 y 146, fracción I, del Código Penal del Estado de Chihuahua**

"Artículo 143.

"Aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento del embarazo.

"A quien hiciere abortar a una mujer, se le impondrá de seis meses a tres años de prisión, sea cual fuere el medio que empleare, siempre que lo haga con consentimiento de ella.

"Cuando falte el consentimiento, la prisión será de tres a seis años. Si mediare violencia física o moral se impondrá de seis a ocho años de prisión."

"Artículo 145.

"Se impondrá de seis meses a tres años de prisión a la mujer que voluntariamente practique su aborto o consienta en que otro la haga abortar. En este caso, el delito de aborto sólo se sancionará cuando se haya consumado."

"Artículo 146.

"Se consideran como excluyentes de responsabilidad penal en el delito de aborto:

"I. Cuando el embarazo sea resultado de una violación, siempre que se practique dentro de los primeros noventa días de gestación o de una inseminación artificial a que se refiere el artículo 148 de este Código;



rango<sup>2</sup> y Yucatán,<sup>3</sup> los elementos que lo tipifican y sus excluyentes de responsabilidad.

"II. Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de afectación grave a su salud a juicio del médico que la asista, oyendo éste el dictamen de otro médico, siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora;

"III. Que sea resultado de una conducta imprudencial de la mujer embarazada."

<sup>2</sup> **Artículos 148 y 150 del Código Penal del Estado de Durango**

"Artículo 148. Comete el delito de aborto **quien provoque la muerte del producto de la concepción en cualquier momento del embarazo** y se impondrán las siguientes penas:

"I. De uno a cinco años de prisión y multa de setenta y dos a trescientas sesenta veces la Unidad de Medida y Actualización, si se obra con el consentimiento de la mujer embarazada; y,

"II. De tres a ocho años de prisión y multa (sic) doscientas ochenta y ocho a quinientas setenta y seis veces la Unidad de Medida y Actualización, si se obra sin consentimiento de la mujer embarazada."

"Artículo 150. Se impondrá de uno a tres años de prisión y multa de setenta y dos a doscientos dieciséis veces la Unidad de Medida y Actualización, **a la mujer que diere muerte al producto de su propia concepción o consintiere en que otro se la diere.**

"Son causas **excluyentes de la responsabilidad** penal la muerte dada al producto de la concepción:

"I. Cuando aquélla sea resultado de una **conducta culposa de la mujer embarazada. En este caso deberá darse el aviso correspondiente al Ministerio Público;**

"II. Cuando el embarazo **sea resultado del delito de violación;** y,

"III. **Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, oyendo éste el dictamen de otro médico,** siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora.

**Tratándose del caso a que se refiere la fracción III, deberá obtenerse previamente la autorización del Ministerio Público.**

"Asimismo, en los casos contemplados en las fracciones anteriores de este artículo, **los médicos legistas oficiales tendrán la obligación de proporcionar a la mujer embarazada, información objetiva, veraz, suficiente y oportuna sobre los procedimientos, riesgos, consecuencias y efectos, así como de los apoyos y alternativas existentes, para que la mujer embarazada pueda tomar la decisión de manera libre, informada y responsable.**"

<sup>3</sup> **Artículos 389, 392 y 393 del Código Penal del Estado de Yucatán**

"Artículo 389. Aborto es la muerte del producto de la concepción en cualquier momento de la preñez."

"Artículo 392. Se impondrá de tres meses a un año de prisión, **a la madre que voluntariamente procure su aborto o consienta en que otro la haga abortar.**

"Tratándose de las sanciones a que se refiere este artículo, **aplicables a la mujer que se procure su aborto,** el juez queda facultado para sustituirlas por un tratamiento médico integral; bastará que lo solicite y ratifique la responsable.

"El tratamiento referido en este precepto será provisto por las Instituciones de Salud del Estado y tendrá como objeto la atención integral de las consecuencias generadas con motivo de la práctica del aborto provocado."

"Artículo 393. El aborto no es sancionable en los siguientes casos:

"I. Cuando sea causado por acto culposos de la mujer embarazada;



En cuanto disponen, que comete el delito de aborto quien provoque la muerte del producto de la concepción en cualquier momento del embarazo y se impondrán las penas ahí señaladas si se obra con o sin el consentimiento de la mujer embarazada.

Además, prevén la pena que habrá de imponerse a la mujer que diere muerte al producto de la concepción o consintiere que alguien más lo realice, acotando las excluyentes de responsabilidad: **a)** Que constituya una conducta culposa de la mujer embarazada; **b)** Que el embarazo sea resultado de una violación y; **c)** Cuando de no provocarse el aborto, a juicio del médico que la asiste, la madre corra peligro de muerte.

Los numerales constituyen normas que imponen a las mujeres embarazadas una obligación de abstención –no hacer– consistente en la prohibición de consentir la interrupción del embarazo y tiene como destinataria a la mujer.

De lo que se advierte que, las referidas normas son de carácter heteroaplicativas, pues independientemente de que los preceptos impugnados pudieran o no producir alguna lesión generada por su parte valorativa a través de los postulados que contienen, ello no impacta, ni siquiera colateralmente a la parte quejosa en un grado suficiente para afirmar que se genera en su contra una afectación relevante, cualificada y real al cuestionar la constitucionalidad de los artículos únicamente por su posición como mujeres o persona gestante frente al orden jurídico, lo que es insuficiente para considerar acreditado el interés legítimo.

En este sentido, considero que la calidad de mujer o persona con capacidad de gestar no es suficiente para reconocer su interés legítimo para impugnar la regulación del delito de aborto, ya que se requiere de un acto de aplicación, para la consecución de alguno de estos escenarios de afectación.

---

**"II. Cuando el embarazo sea el resultado de una violación o de una inseminación artificial no consentida en términos del artículo 394 Bis de este código;**

**"III. Cuando de no provocarse el aborto, la mujer embarazada corra peligro de muerte a juicio del médico que la asista, oyendo éste el dictamen de otro médico siempre que esto fuere posible y no sea peligrosa la demora;**

**"IV. Cuando el aborto obedezca a causas económicas graves y justificadas y siempre que la mujer embarazada tenga ya cuando menos tres hijos, y**

**"V. Cuando se practique con el consentimiento de la madre y del padre en su caso y a juicio de dos médicos exista razón suficiente para suponer que el producto padece alteraciones genéticas o congénitas, que den por resultado el nacimiento de un ser con trastornos físicos o mentales graves."**



En atención a las razones expuestas, respetuosamente me permito formular el presente **voto particular**.

**Nota:** La sentencia relativa a la contradicción de tesis 412/2022, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de diciembre de 2023 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 32, Tomo II, diciembre de 2023, página 1855, con número de registro digital: 31992.





**Sección Segunda**  
SENTENCIAS Y TESIS QUE NO  
INTEGRAN JURISPRUDENCIA







## **Subsección 2**

# SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA CONTRA ACTOS DE OTRO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO O DE OTROS PODERES PÚBLICOS DE ESA ENTIDAD, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO K), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDEN LA CONSEJERÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTE (ARTÍCULO 79, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES PARA EL ESTADO DE MORELOS).**

**III. 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.**

**IV. 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).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR**



**DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS).**

**VI. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA PERSONA TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULOS 9, FRACCIÓN II Y 22, FRACCIONES XXVI Y XXVIII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS Y 9, FRACCIONES XXVI Y XXVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD).**

**VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER LEGISLATIVO LOCAL RELATIVA A LA EXTEMPORANEIDAD DE LA DEMANDA, AL HABERSE IMPUGNADO EL ACTO RECLAMADO DENTRO DEL PLAZO PREVISTO PARA TAL EFECTO (DECRETO QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (DECRETO QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**IX. 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 SUS GARANTÍAS.**



**X. ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

**XI. 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.**

**XII. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO SE DEBE GARANTIZAR LA AUTONOMÍA E INDEPENDENCIA FUNCIONAL Y FINANCIERA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES AUTÓNOMOS FRENTE A OTROS PODERES PÚBLICOS EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO POR LOS ARTÍCULOS 41, FRACCIÓN V, APARTADO C Y 116, FRACCIÓN IV, INCISOS A), B) Y C), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**XIII. ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. CUENTAN CON AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA POR LO QUE LES CORRESPONDE ELABORAR, APROBAR, ADMINISTRAR Y EJERCER ANUALMENTE SU PRESUPUESTO DE EGRESOS, SUJETÁNDOSE A LA NORMATIVIDAD DE LA MATERIA.**

**XIV. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**XV. AUTONOMÍA DEL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN "... Y DEBE SER CUBIERTA MENSUALMENTE POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELEC-**



**TORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EN BASE A LOS QUE ESTABLECEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, PÁRRAFO TERCERO Y 59, INCISO F), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, EN VIGOR."].**

**XVI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. 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 AL PENSIONADO Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN "... Y DEBE SER CUBIERTA MENSUALMENTE POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EN BASE A LOS QUE ESTABLECEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, PÁRRAFO TERCERO Y 59, INCISO F), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, EN VIGOR."].**

**XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL QUE VINCULA AL CONGRESO LOCAL PARA QUE ESTABLEZCA SI SERÁ EL PROPIO CONGRESO QUIEN HARÁ EL PAGO DE LA PENSIÓN RESPECTIVA CON CARGO AL PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO O, EN CASO DE CONSIDERAR QUE DEBE SER ALGÚN OTRO PODER O ENTIDAD QUIEN DEBA REALIZAR LOS PAGOS CORRESPONDIENTES A LA PENSIÓN, DEBERÁ OTORGAR LOS RECURSOS NECESARIOS PARA QUE DICHO ENTE PUEDA SATISFACER ESA OBLIGACIÓN [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL DIECIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN "... Y DEBE SER CUBIERTA MENSUALMENTE POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EN BASE A LOS QUE ESTABLECEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, PÁRRAFO TERCERO Y 59, INCISO F), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, EN VIGOR."].**



**XVIII. 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 QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO MORELOS EL DIECIOCHO DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PARTE DEL ARTÍCULO 2 EN DONDE SE INDICA QUE LA CUOTA MENSUAL DE LA PENSIÓN "... Y DEBE SER CUBIERTA MENSUALMENTE POR EL INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, EN BASE A LOS QUE ESTABLECEN LOS ARTÍCULOS 55, 56, PÁRRAFO TERCERO Y 59, INCISO F), DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS, EN VIGOR."].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2023. INSTITUTO MORELENSE DE PROCESOS ELECTORALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 11 DE OCTUBRE DE 2023. PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ. SECRETARIO: OMAR CRUZ CAMACHO.

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	<b>COMPETENCIA</b>	Esta Primera Sala es competente para conocer de la controversia constitucional.	14
II.	<b>PRECISIÓN DE LA LITIS</b>	Se tiene como impugnado el <b>artículo 2</b> del <b>Decreto 555</b> , en la porción normativa que dispone del presupuesto del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.	14
III.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda de controversia es <b>oportuna</b> .	16
IV.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	El instituto actor acreditó su legitimación activa.	17
V.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	Los Poderes Legislativo y Ejecutivo y el secretario de Gobierno de Morelos acreditaron su legitimación pasiva.	18



VI.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO</b>	<p><b>VI.1. Extemporaneidad.</b> Es <b>infundada</b>, porque tal como se analizó en el apartado tercero de esta sentencia, el instituto actor promovió su demanda dentro del plazo previsto en la ley reglamentaria de la materia, por lo que su presentación sí fue oportuna.</p> <p><b>VI.2. Promulgación, publicación y refrendo.</b> Es <b>infundada</b>, porque dichas autoridades forman parte del proceso de creación del decreto impugnado, por lo que tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de sus actuaciones son susceptibles 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.</p>	21
VII.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<p>Se propone declarar la <b>invalidez parcial</b> del Decreto 555 en la porción normativa del artículo 2 que dispone de los recursos del instituto actor para el pago de la pensión concedida.</p> <p>El planteamiento de invalidez del instituto actor es <b>fundado</b>, pues el hecho de que el Congreso Estatal le ordenara el pago de una pensión por cesantía en edad avanzada a favor del pensionado sin haberle transferido los recursos económicos para cumplir con dicha obligación vulnera su autonomía en la gestión de los recursos y, por tanto, el principio de división de poderes.</p>	22
VIII	<b>EFFECTOS</b>	<p>El Congreso del Estado de Morelos deberá:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>Modificar el Decreto en la porción que se invalida, y</li><li>Hacerse cargo del pago de la pensión por jubilación con cargo al presupuesto general del Estado, o bien otorgar los recursos necesarios si considera que otro poder o entidad debe realizarlo.</li></ol>	29





		La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos al Congreso Local.	
<b>IX</b>	<b>DECISIÓN</b>	<b>Puntos resolutiveos:</b> Declara procedente y fundado el medio de control constitucional (primero); declara invalidez parcial del artículo 2 del Decreto 555 (segundo) y ordena la publicación del fallo en el <i>Semanario Judicial de la Federación</i> (tercero).	31

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día **once de octubre de dos mil veintitrés**, en el que emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 12/2023, promovida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, en el que impugna el Decreto 555 (Quinientos Cincuenta y Cinco), por el que se concede pensión por cesantía en edad avanzada, publicado el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicho Estado.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Los antecedentes narrados en la demanda de controversia constitucional son los siguientes:

2. El veintinueve de julio de dos mil veintidós, el Instituto Electoral local remitió al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos su anteproyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós, con el fin de que dicho documento fuera incluido en el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y sometido a la consideración del Congreso Local.



3. El veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, el instituto actor giró oficio a la Secretaría de Hacienda local, para solicitar que se le precisara el monto que debía considerar para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós.

4. El treinta de diciembre de dos mil veintidós, el accionante recibió el oficio de la secretaría referida, mediante el cual contestó que el presupuesto total que le correspondía era el del presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal de dos mil diecinueve.

5. La Secretaría de Hacienda local justificó su determinación sobre la base de que el presupuesto de egresos local para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós todavía no era aprobado por el Poder Legislativo del Estado de Morelos, por lo que aplicaba lo dispuesto en el artículo 32, párrafo décimo primero, de la Constitución de dicha entidad federativa, en el sentido de que ante la falta de aprobación de las leyes de ingresos y del presupuesto de egresos continuaban rigiendo los ordenamientos que hubieran sido aprobados para el ejercicio fiscal del año anterior, con la precisión de que si en el presupuesto de egresos existen recursos aprobados por ser año electoral, se entiende que sólo se autorizaban recursos referentes al último año en el que no hubo elecciones.

6. La Secretaría de Hacienda señaló que, entonces, el presupuesto de egresos que debería tomarse en cuenta para el instituto actor sería el del ejercicio fiscal de dos mil veinte, pues el de dos mil veintiuno correspondió a un año electoral; no obstante, la ley de ingresos y el presupuesto de egresos de dos mil veinte fueron invalidados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 116/2020. Por ello, en opinión de la misma secretaría el presupuesto de egresos aplicable sería el autorizado para el ejercicio de dos mil diecinueve.

7. Por tanto, la Secretaría de Hacienda concluyó que el presupuesto total que se debía considerar para el instituto actor era el previsto en el presupuesto de egresos de dos mil diecinueve, el cual determina una cantidad de \$132,821,000.00 (ciento treinta y dos millones ochocientos veintiún mil pesos, 00/100 M.N.), del que están excluidas las prerrogativas de los partidos políticos para el año electoral.

8. El trece de enero de dos mil veintidós, el Instituto Morelense de Procesos Electorales aprobó el acuerdo de distribución del presupuesto de egresos del



propio instituto para el ejercicio fiscal de dos mil veintidós. En la misma fecha, se aprobó el acuerdo IMPEPAC/CEE/011/2022, mediante el cual se aprobó la distribución del presupuesto referido.

9. El veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, en el Periódico Oficial del Estado de Morelos se publicó el Decreto 579 (Quinientos Setenta y Nueve), por el que se aprobó el presupuesto de egresos de dicha entidad federativa para el ejercicio fiscal de dos mil veintitrés. En dicho decreto se autorizó al instituto actor como presupuesto para dicho año \$212,595,261.76 (doscientos doce millones quinientos noventa y cinco mil doscientos sesenta y un pesos, 76/100 M.N.).

10. El veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, Isaías Delgado Horcasitas hizo del conocimiento al Instituto Morelense de Procesos Electorales el Decreto 555 en el que se le concedió pensión por cesantía en edad avanzada a su favor.

11. El seis de diciembre del mismo año, el pensionado presentó escrito en el que solicitó informes sobre el cumplimiento del decreto impugnado.

12. La parte actora refiere que el Congreso Local se limitó a señalar que la pensión por cesantía en edad avanzada sería con cargo a su presupuesto, sin que se le asignara mayor cantidad para pagar la pensión a partir del día siguiente a aquel en que el pensionado se separó de sus labores, en términos de lo ordenado en el artículo 2 del decreto impugnado.

13. El diecisiete de enero de dos mil veintitrés, la Secretaría de Hacienda local informó al instituto actor la imposibilidad de ministrar la cantidad respectiva para el pago de la pensión concedida en el decreto referido.

14. **Presentación de la demanda.** Mireya Gally Jordá, en su carácter de consejera presidenta del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, promovió controversia constitucional mediante escrito presentado el dieciocho de enero de dos mil veintitrés, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, en la que señaló como **acto impugnado**, lo siguiente:



#### "IV. Acto cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

"La aprobación por el Congreso del Estado de Morelos, la promulgación y su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', del Decreto Número **Quinientos Cincuenta y Cinco**, de fecha dieciocho de noviembre de dos mil veintidós, número **6141**, Sexta Época, por el que se concede la pensión por cesantía en edad avanzada, concedida a ... en específico el artículo 2, mismo que a la letra dice:

"Artículo 2. La pensión decretada lo es a razón del 75 % de su salario mensual último percibido, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores y debe ser cubierta mensualmente por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en base a lo que establecen los artículos 55, 56, párrafo tercero y 59, inciso f) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor."

"Con la precisión de que se acude al presente medio de control constitucional en virtud del **primer acto de aplicación** del Decreto **Quinientos Cincuenta y Cinco**, toda vez que el mismo fue hecho de conocimiento a este Órgano Comicial el día veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, mediante escrito signado por el ciudadano ... tal como es precisado en los hechos del presente escrito. ..."

15. **Conceptos de invalidez.** En contra del **acto impugnado**, el instituto actor formula el único concepto de invalidez que enseguida se sintetiza:

16. El Decreto 555 vulnera los artículos 14, 16, 17, 116, fracción IV, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), 126 y 127 de la Constitución Federal; 23, fracción V, 83 y 131 de la Constitución Local por las razones siguientes:

17. El instituto actor es un organismo con autonomía constitucional federal y local, por lo que la obligación del Congreso Local de realizar el pago por pensión de cesantía en edad avanzada con cargo a su presupuesto se traduce en una disposición arbitraria en contra de su patrimonio, al tratarse de un aspecto no contemplado presupuestalmente.

18. Refiere que el hecho de que la ley faculte al Poder Legislativo Local a emitir decretos de pensión en favor de trabajadores de organismos constitucio-



nales autónomos se aparta del principio de autonomía de la gestión previsto en los artículos 17 y 116, fracción IV, constitucionales.

19. Sobre esa base, aduce que el Decreto 555 transgrede el artículo 116 constitucional, el cual prevé el principio de congruencia entre ingresos y egresos, al referir que el ejercicio del poder en cada entidad federativa debe estar dividido para su ejercicio.

20. La parte actora alega que el decreto referido vulnera también los artículos 123, apartado B, fracción IX, inciso a) y 127 de la Constitución Federal, los cuales establecen la obligación de los Poderes de la Unión de otorgar el pago de las pensiones o jubilaciones, la prohibición de concederlas o cubrirlas cuando no estén asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo y la obligación de que se encuentren referidas en los presupuestos de egresos.

21. Se vulnera el principio de congruencia presupuestal de los organismos públicos autónomos previsto en la Constitución Local, el cual dispone que corresponde al Consejo Estatal Electoral aprobar su proyecto de presupuesto de egresos, mismo que debe incluirse en el presupuesto de egresos local sin que pueda ser modificado, conforme al artículo 32 del mismo ordenamiento.

22. Estima que el decreto impugnado afecta el presupuesto del instituto electoral local, pues impone la obligación de erogar un recurso que no se encuentra previsto y no determina una partida para el pago de la pensión, en términos de lo previsto en los artículos 126 de la Constitución Federal y 131 de la Constitución Local.

23. El instituto actor refiere que el Congreso Local no puede determinar en qué casos procede otorgar una prestación cuando ésta nace de las relaciones de trabajo entre un organismo público autónomo y sus trabajadores, pues ello vulnera la autonomía de la gestión presupuestal y el principio de autonomía e independencia garantizado en el artículo 116 constitucional.

24. Manifiesta que el Poder Legislativo del Estado de Morelos transgrede la independencia y la autonomía presupuestal del instituto electoral al obligarlo a cubrir una pensión por cesantía en edad avanzada sin aprobar una partida para cubrirla, lo que se traduce en una subordinación que entromete y vuelve



dependiente al instituto accionante de la entidad federativa citada frente al Congreso Local demandado.

25. Se lesiona la autonomía presupuestal del instituto actor, pues se prevé que el Poder demandado fije los casos en que procede otorgar el pago de pensiones de sus trabajadores.

26. El instituto accionante señala que en la controversia constitucional 75/2021, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos se encuentran obligados a entregar los recursos económicos respectivos cuando determinen el pago de una pensión.

27. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de dos de febrero de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente de la controversia constitucional, al que le correspondió el número 12/2023 y lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor del procedimiento.

28. Por acuerdo de doce de abril siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, tuvo por presentada a la promovente con la personalidad que ostenta, reconoció como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

29. **Contestaciones a la demanda.** Las autoridades demandadas formularon sus respuestas en los términos siguientes:

30. **Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escrito presentado el cinco de junio de dos mil veintitrés, el Congreso del Estado de Morelos dio contestación a la demanda, en la que manifestó lo siguiente:

A. **Improcedencia de la controversia constitucional.** Estima que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VII y 21 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>1</sup> porque la demanda se presentó fuera del

<sup>1</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:



plazo legal para tal efecto, pues el decreto impugnado fue publicado en el Periódico Oficial local el diez de agosto de dos mil veintidós.

**B. Conceptos de invalidez.** Con relación a ellos, el Poder Legislativo manifestó:

a. Éstos son improcedentes e infundados, pues la parte actora deja de observar que el Poder Legislativo Local expidió el decreto impugnado en uso de las facultades que le otorga la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, la cual dispone que los trabajadores de dicha entidad federativa tienen derecho a una pensión que otorga el Congreso Local mediante decreto cuando se cumplan los requisitos previstos en la misma ley.

b. Una vez analizado el caso del pensionado, el Congreso Local consideró que se satisfacían los requisitos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos para asignar la pensión solicitada, por lo que mediante el Decreto 555 (Quinientos Cincuenta y Cinco) se concedió la pensión por cesantía en edad avanzada.

c. El Instituto Morelense de Procesos Electorales promovió ante el Tribunal Electoral del Estado un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, al cual correspondió el número de expediente TEEM-JDC-19/2022, para reclamar del Congreso Local la falta de respuesta al oficio de catorce de octubre de dos mil veintidós, en el que se solicitó a los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales el cumplimiento del decreto impugnado.

d. El doce de diciembre de dos mil veintidós, el Tribunal Electoral del Estado dictó sentencia en la que ordenó al Poder Ejecutivo y a la Secretaría de Hacienda elevar la petición de ampliación presupuestal solicitada por el instituto actor al Poder Legislativo Local, para que éste pudiera cumplir los plazos ordenados en la resolución.

---

"I. Tratándose de actos u omisiones, 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; ..."



e. El trece de diciembre del mismo año, el Congreso Local recibió un oficio donde el Ejecutivo Local eleva las peticiones de ampliación presupuestal solicitada por el instituto actor, esto conforme a lo ordenado por el Tribunal Electoral del Estado de Morelos en las resoluciones emitidas en los juicios electorales TEEM/JE/13/2022-3 y su acumulado TEEM/JE/14/2022-3, TEEM/JE/15/2022-3 y su acumulado TEEM/JE/16/2022-3, TEEM/JE/17/2022-3, TEEM/JE/18/2022-3 y TEEM/JE/19/2022-1.

f. En el oficio recibido en el Congreso Local, el gobernador y el secretario de Hacienda del Estado de Morelos señalaron lo siguiente: (I) es imposible determinar la fuente de ingresos para proveer los recursos económicos al Instituto Morelense de Procesos Electorales en el presupuesto de egresos; (II) es improcedente otorgar las ampliaciones presupuestales solicitadas, al no haber demostrado dicho instituto que no cuenta con recursos suficientes para el cumplimiento de dicha obligación; (III) es imposible cumplir con las normas que señalan que toda propuesta de aumento o creación de gasto en el presupuesto de egresos debe acompañarse de una iniciativa o identificación de la fuente de ingresos o compensarse con reducciones en otros gastos; (IV) es imposible dar forma de iniciativa a la petición de elevación al presupuesto, porque el plazo concedido para acatar las resoluciones referidas son de veinticuatro horas generalmente; (V) deben respetarse las disposiciones constitucionales, legales y administrativas para observar en todo momento que el resultado de los ajustes presupuestales que llegaran a determinarse no generen déficit en el gasto público estatal, en atención al principio de balance presupuestal sostenible.

g. En los efectos de las sentencias de los juicios electorales se ordenó al Poder Ejecutivo y a la Secretaría de Hacienda que remitieran al Congreso del Estado referido para que, en el plazo referido, enviaran las peticiones de ampliación presupuestal que hizo el instituto actor, conforme al estudio que dichas autoridades realizaran. Por su parte, se ordenó al Poder Legislativo Local pronunciarse sobre la viabilidad de cada una de las peticiones e informara al Tribunal Electoral Local sobre ello.

h. En consecuencia, toda vez que el Poder Ejecutivo Local no presentó la solicitud de ampliación ni señaló una fuente de ingresos para cubrir los recursos





solicitados, el Congreso Local afirma que está imposibilitado para realizar el pronunciamiento que se le ordenó, ya que no se cumple con lo previsto en el artículo 40 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos, según el cual para otorgar ampliaciones se necesita identificar la fuente de ingresos que respalde dicha acción.

**31. Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Dicha autoridad dio contestación a la demanda mediante escrito enviado el nueve de junio de dos mil veintitrés, en la que manifestó lo siguiente:

a. No es verdad que dicha autoridad transgrediera el principio de autonomía presupuestal, pues si bien el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana tiene la facultad de elaborar y proponer su proyecto de presupuesto de egresos sin injerencia e intervención de ninguna entidad, poder u órgano, lo cierto es que conforme al artículo 40 de la Constitución Local al Poder Legislativo es a quien corresponde decidir si se aprueba o no el presupuesto.

b. Una vez aprobado el presupuesto del Instituto Electoral, este organismo público autónomo tiene autonomía presupuestaria para determinar el manejo de su presupuesto, como se desprende de lo resuelto en la controversia constitucional 31/2016.

c. Por tanto, no se configura la restricción presupuestal de la que se duele el instituto accionante, ni se viola el principio de autonomía presupuestaria como se afirma en el concepto de invalidez.

d. El Poder Ejecutivo Local demandado no ha violado la autonomía presupuestaria del organismo, pues lo ha entregado y dotado de recursos económicos, en términos del artículo 23 de la Constitución Local, por lo que es facultad del instituto actor manejar, administrar y ejercer su presupuesto aprobado.

e. Para cumplir con sus obligaciones, el instituto referido puede tomar medidas para reducir y racionalizar el gasto corriente, al hacer uso de los recursos provenientes de las economías que genere, en términos del artículo 15 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Morelos.



f. El instituto electoral accionante es la autoridad obligada a cubrir el pago de la pensión otorgada, pues la persona beneficiaria concluyó su relación laboral con dicho órgano constitucional autónomo.

g. Debe considerarse la problemática financiera del erario del Estado de Morelos, porque las pensiones de los trabajadores tienen como única fuente de ingresos el erario, por lo que del presupuesto de egresos de los Poderes y Municipios debe destinarse una partida para el pago de las pensiones de sus extrabajadores.

h. El Poder Ejecutivo Local no es patrón solidario o sustituto de las obligaciones que tiene el instituto actor con sus jubilados y debe hacerse cargo sólo de sus propias obligaciones.

i. Los actos de promulgación y publicación emitidos por el gobernador del Estado de Morelos fueron apegados al orden constitucional y legal vigente, de tal manera la impugnación que formula el instituto electoral es notoriamente improcedente e infundada.

j. El veintinueve de diciembre de dos mil veintidós, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad federativa referida el Decreto 579 (Quinientos Setenta y Nueve) por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, en el que consta que se le asignan al instituto actor \$212,595,261.76 (doscientos doce millones quinientos noventa y cinco mil doscientos sesenta y un pesos, 76/100 M.N.) –artículo décimo noveno–.

k. En el decreto referido se señala también que dentro de los presupuestos asignados a los entes públicos, se deben cubrir erogaciones de seguridad social, como el pago de jubilados, pensionados y extrabajadores que prestaron sus servicios, para realizar las reasignaciones, economías y demás provisiones que fueran necesarias para cumplir por ellos con tales obligaciones, sin que un ente público distinto se sustituya en el cumplimiento de tal deber, por lo que las dificultades que pudiera enfrentar el instituto actor para hacer frente al pago respectivo sería atribuible sólo a una indebida planeación, presupuestación y ejercicio de su gasto que generara.



**32. Secretario de Gobierno del Estado de Morelos.** Mediante escrito presentado el quince de junio de dos mil veintitrés, esta autoridad dio respuesta a la demanda, en la que expuso lo siguiente:

a. Si bien la parte 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 le 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.

**33. 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.

**34. Audiencia y cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>2</sup> 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 el veintiuno de agosto siguiente decretó el cierre de instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.

<sup>2</sup> La audiencia se celebró el nueve de agosto de dos mil veintitrés.



35. **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

36. 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 de la Nación, ya que se plantea un conflicto entre el instituto local actor (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

37. 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.<sup>3</sup>

38. En su demanda, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana impugna el artículo 2 del Decreto 555, publicado el dieciocho de noviembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa, porque el Poder Legislativo concedió una pensión por cesantía en edad avanzada a Isaías Delgado Horcasitas con cargo al erario del propio instituto, sin que los recursos económicos le hayan sido transferidos para enfrentar dicha carga.

<sup>3</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



"DECRETO NÚMERO QUINIENTOS CINCUENTA Y CINCO POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR CESANTÍA EN EDAD AVANZADA A ISAÍAS DELGADO HORCASITAS

"ARTÍCULO 1. Se concede pensión por Cesantía en Edad Avanzada a Isaías Delgado Horcasitas, quien prestó sus servicios inicialmente en el Ayuntamiento de Cuernavaca Morelos, posteriormente en el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos y finalmente en el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana desempeñando como último cargo el de asistente 'A', adscrito al área de consejeros del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

"ARTÍCULO 2. La pensión decretada lo es a razón del 75 % de su salario mensual último percibido, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores y debe ser cubierta mensualmente por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en base a los que establecen los artículos 55, 56, párrafo tercero y 59, inciso f) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor.

"ARTÍCULO 3. El monto de la pensión se calcula tomando como base el criterio referido en el artículo 2 del presente dictamen, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo vigente del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo citan los párrafos segundo y tercero del numeral 66 de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor.

#### "ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO. Remítase el presente decreto 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. Notifíquese personalmente al quejoso la presente determinación y notifíquese por oficio al Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Morelos, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo pronunciada dentro del expediente número: 384/2022; ambas notificaciones por conducto de la Dirección Jurídica de este Congreso del Estado de Morelos."

39. Por tanto, se tiene como efectivamente impugnada la porción normativa del artículo 2 del Decreto 555, que a la letra dice: "... y debe ser cubierta mensualmente por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en base a los que establecen los artículos 55, 56, párrafo tercero y 59, inciso f), de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor."

### III. OPORTUNIDAD

40. Conforme al artículo 21, fracción I, en relación con el artículo 3o., de la ley reglamentaria en la materia,<sup>4</sup> el plazo para la presentación de la demanda de controversia constitucional en contra de actos es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos su notificación, se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o el actor se haya ostentado como sabedor de los mismos.

41. En el expediente no consta la fecha en que se haya notificado el Decreto 555 al Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana; sin embargo, manifestó que tuvo conocimiento del decreto referido el veintitrés de noviembre de dos mil veintidós, fecha en la cual el pensionado le presentó el escrito con sello de recepción de dicha autoridad mediante el cual

<sup>4</sup> Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos y omisiones, 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."



le solicitó el pago de la pensión por cesantía en edad avanzada que le fue concedida mediante dicho decreto.

42. Sobre esa base, el plazo de treinta días para presentar la demanda de controversia constitucional transcurrió del veinticuatro de noviembre de dos mil veintidós al diecinueve de enero de dos mil veintitrés.<sup>5</sup>

43. Consecuentemente, toda vez que la demanda de controversia constitucional fue presentada el dieciocho de enero de dos mil veintitrés es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

44. Esta Primera Sala resolvió en los mismos términos la controversia constitucional 75/2021, resuelta en la sesión de ocho de diciembre de dos mil veintiuno por mayoría de votos.<sup>6</sup>

#### 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.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Se descuenta del cómputo del plazo los sábados, domingos y del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, por corresponder al segundo periodo de receso de labores de este Alto Tribunal por ser inhábiles 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 General Número 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>6</sup> Controversia constitucional 75/2021, resuelta por la Primera Sala en la sesión de ocho de diciembre de dos mil veintiuno. Mayoría de tres votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Pardo Rebolledo y de la Ministra Ríos Farjat (ponente del asunto), con el voto en contra del Ministro González Alcántara Carrancá, quien consideró que la controversia era extemporánea porque del expediente se desprendía que el instituto promovente tuvo conocimiento del acto impugnado antes de la fecha que en la sentencia se tomó en cuenta. Ausente la Ministra Piña Hernández.

<sup>7</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

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



46. El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana es un organismo constitucional autónomo en términos de los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Federal y 23, fracción V, párrafo tercero, de la Constitución del Estado de Morelos, por lo que se trata de uno de los entes legitimados que pueden promover controversia constitucional, según se desprende de la fracción I del artículo 105 constitucional.

47. El instituto actor compareció al juicio por conducto de su consejera presidenta, Mireya Gally Jordá, personalidad que se le reconoció en el acuerdo de designación de diecisiete de abril de dos mil veintiuno del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; dicha funcionaria está facultada para promover el presente medio de control en representación del instituto, conforme a la fracción I del artículo 79 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos.<sup>8</sup>

48. En consecuencia, queda satisfecho el presupuesto procesal de la legitimación activa, porque la presente controversia fue promovida por un órgano legitimado y mediante su debido representante.

## 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.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> "Artículo 79. Son atribuciones del Consejero Presidente del Instituto Morelense, las siguientes: ...  
"I. Tener la representación legal y administrativa del Instituto Morelense, siendo responsable en términos de lo establecido en el Título Cuarto de la Constitución Federal; la representación electoral se ejercerá de manera conjunta con los presidentes de las comisiones ejecutivas permanentes o temporales; ..."

<sup>9</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

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

"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."





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 del Estado de Morelos, porque se les atribuye, respectivamente, la emisión, la publicación y el refrendo del Decreto 555 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 Morelos,<sup>10</sup> 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 la copia certificada del acta de sesión ordinaria de catorce de septiembre de 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,<sup>11</sup> 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

<sup>10</sup> Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ...

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

<sup>11</sup> 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. ..."



y 36, fracciones II y III, de dicha ley,<sup>12</sup> así como los artículos 2 y 10 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de dicho Estado.<sup>13</sup>

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 Estatal,<sup>14</sup> y 9, fracciones XXVI y XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno.<sup>15</sup>

<sup>12</sup> 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; ..."

<sup>13</sup> 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; ..."

<sup>14</sup> 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; ..."



57. Samuel Sotelo Salgado comparece a la presente controversia constitucional como secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, quien 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.

## 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. Extemporaneidad.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos afirma que la presente controversia es improcedente en términos de los artículos 19, fracción VII y 21 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>16</sup> porque la demanda se presentó fuera del plazo legal. No obstante, para esta Primera Sala dicha causa de improcedencia es **infundada**, porque tal como se analizó en el apartado tercero de esta sentencia, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana promovió su demanda dentro del plazo previsto en la ley reglamentaria de la materia, por lo que su presentación sí fue oportuna.

---

"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'; ..."

<sup>15</sup> "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'; ..."

<sup>16</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; y ..."

"Artículo 21." (ya transcrito).



60. **VI.2. Promulgación, publicación y refrendo.** El Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno del Estado de Morelos señalan que es improcedente esta controversia, porque los actos de publicación, de promulgación y de refrendo fueron realizados en apego a lo previsto en las normas locales.

61. Esta causal es **infundada**, porque dichas autoridades forman parte del proceso de creación del decreto impugnado, por lo que tanto su participación como la consiguiente constitucionalidad de sus actuaciones son susceptibles 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.<sup>17</sup>

62. Al no haber otra causa de improcedencia hecha valer por las partes, ni que esta Primera Sala advierta otras de oficio en cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 19, último párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>18</sup> lo procedente es dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por el instituto actor.

## VII. ESTUDIO DE FONDO

63. Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le ordenara el pago de una pensión por cesantía en edad avanzada a favor de Isaías Delgado Horcasitas sin haberle transferido los recursos económicos para cumplir con dicha obligación vulnera su autonomía en la gestión de los recursos, como se verá a continuación.

64. **A. Parámetro de regularidad constitucional.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina respecto del principio de división de poderes, en la cual ha precisado que dicho principio 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 desar-

<sup>17</sup> Ver nota al pie número 7.

<sup>18</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."



monice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y que pueda afectar el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Norma Fundamental.<sup>19</sup>

65. A partir de lo anterior y frente a la creación y el reconocimiento de la autonomía que la propia Constitución Federal le ha otorgado a los organismos constitucionales autónomos, esta Suprema Corte ha reconocido que, a partir de una teoría material del principio de división de poderes, el poder público no reside sólo 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 el ejercicio de funciones o competencias para hacer más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

66. De esta forma, la introducción constitucional de estos organismos diversifica y especializa el ejercicio de las funciones medulares del Estado, lo que necesariamente implica que mantengan con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación y que cuenten con autonomía e independencia funcional y financiera.

67. 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 las normas o los 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.<sup>20</sup>

68. En el caso de los órganos públicos locales electorales, el principio de autonomía en la gestión de los recursos está previsto en los artículos 41, fracción V, apartados C y D; y 116, fracción IV, c), de la Constitución Federal,<sup>21</sup> 98 y 99

<sup>19</sup> Tesis P./J. 52/2005 de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 954 y registro digital: 177980.

<sup>20</sup> Tesis P./J. 20/2007 de rubro: "ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647 y registro digital: 172456.

<sup>21</sup> "Artículo 41. ...



de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,<sup>22</sup> pues tal como

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución. ...

"Apartado C. En las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: ...

"Apartado D. El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio."

"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: ...

"c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes: ..."

<sup>22</sup> "Artículo 98.

"1. Los Organismos Públicos Locales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución, esta Ley, las constituciones y leyes locales. Serán profesionales en su desempeño. Se regirán por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

"2. Los Organismos Públicos Locales son autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución, esta Ley y las leyes locales correspondientes.

"3. La ley local establecerá los servidores públicos que estarán investidos de fe pública para actos o hechos de naturaleza electoral, así como su forma de órgano auxiliar, los que deberán ejercer esta función oportunamente y tendrán entre otras, las siguientes atribuciones:

"4. Las personas Consejeras Electorales de los organismos públicos locales recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, misma que no podrá justificar la excepción de especialización o trabajo técnico calificado para rebasar el límite establecido en la fracción II del párrafo segundo del artículo 127 de la Constitución."

"Artículo 99.

"1. Los Organismos Públicos Locales contarán con un órgano de dirección superior integrado por una Consejera o un Consejero Presidente y seis Consejeras y Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; la Secretaria o el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz.

"En su conformación deberá garantizarse el principio de paridad de género.

"2. El patrimonio de los Organismos Públicos Locales se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se les señalen en el presupuesto de egresos de cada entidad federativa, para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los partidos políticos.



se resolvió en la **acción de inconstitucionalidad 53/2015**,<sup>23</sup> el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que a pesar de que no existe una disposición expresa que los repute como "órganos constitucionales autónomos", las características de los *organismos públicos electorales locales* que prevé la Constitución Federal lleva a apuntar que se trata de órganos que no forman parte de ninguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial y que gozan de una personalidad jurídica propia, **autonomía** e independencia en su funcionamiento y gestión **presupuestaria**, las cuales son características definitorias de los órganos constitucionales autónomos;<sup>24</sup> incluso, tal principio está

"3. Las funciones de los Organismos Públicos Locales se realizarán a través del órgano de dirección superior señalado en el artículo 116, fracción IV, inciso c), numeral 1o., de la Constitución, al cual auxiliará, a nivel central, una estructura máxima dividida en dos áreas: Organización, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Administración, Prerrogativas y Asuntos Jurídicos, las cuales garantizarán el cumplimiento de las atribuciones conferidas en los artículos 41, base V, apartado C, y 116, fracción IV, constitucionales.

"4. Los Organismos Públicos Locales no contarán con estructura municipal o distrital permanente. Durante los procesos electorales, podrán instalar órganos municipales o distritales integrados por un máximo de tres personas consejeras electorales. El órgano de dirección superior determinará en qué casos se justificará ampliar dicha integración, de manera excepcional, hasta cinco personas consejeras electorales.

"5. Los Organismos Públicos Locales determinarán, con base en el número de casillas electorales a instalar en el proceso electoral, el número de cargos a elegir en la entidad federativa y la proporción poblacional de la entidad federativa, la plantilla de personal temporal que auxiliará en el desempeño de las labores que correspondan a sus consejos distritales o municipales, conforme a la norma que emita el Consejo General atendiendo a los principios de austeridad y disciplina presupuestal."

<sup>23</sup> Acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, resuelta el cinco de octubre de dos mil quince. Mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos con la interpretación conforme, Zaldivar Lelo de Larrea con la interpretación conforme, Pardo Rebolledo, Silva Meza con la interpretación conforme, Medina Mora I. con la interpretación conforme, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales con una interpretación conforme. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Véanse en específico los párrafos 203 a 209 de la sentencia.

<sup>24</sup> Dichas consideraciones se reiteraron por el Pleno al resolver el diez de marzo de dos mil veintidós, la acción de inconstitucionalidad 152/2021, aprobada por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldivar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 114, párrafo primero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, reformado mediante el Decreto Núm. 2617, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de septiembre de dos mil veintiuno, al tenor de la interpretación conforme propuesta. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz



contenido también en el artículo 23, fracción V, de la Constitución del Estado de Morelos.<sup>25</sup>

69. Cabe señalar que en la controversia constitucional 209/2021,<sup>26</sup> la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estimó que el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) cuenta con autonomía presupuestaria, lo que implica que le corresponde elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto, sujetándose a la normatividad en la materia.

70. La Primera Sala sostuvo que la autodeterminación en el manejo de los recursos tiene la finalidad de que el INE pueda funcionar y cumplir con las atribuciones que tienen conferidas constitucionalmente, libre de cualquier tipo de presión y que su autonomía presupuestaria está directamente relacionada con

---

Mena, González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

<sup>25</sup> "Artículo 23. Los procesos electorales y de participación ciudadana del Estado, se efectuarán conforme a las bases que establecen la presente Constitución y las Leyes de la materia y se sujetarán a los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, equidad, objetividad, definitividad, profesionalismo, máxima publicidad y paridad de género. ...

"V. La organización de las elecciones, es una función estatal que se realiza a través del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Las elecciones locales estarán a cargo del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana y podrá delegarla al Instituto Nacional Electoral en los términos de esta Constitución y la ley en la materia.

"El Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, es un organismo público local electoral autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren los partidos políticos y la ciudadanía, en términos de la normativa aplicable.

"Será autoridad en la materia electoral y de participación ciudadana, profesional en su desempeño, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, conforme lo determina la (sic) normativa aplicable, se estructurará con órganos de dirección, ejecutivos y técnicos. ..."

<sup>26</sup> Controversia constitucional 209/2021, resuelta el uno de junio de dos mil veintidós, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho de formular voto particular, por lo que respecta a la competencia; y en cuanto al fondo del asunto por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente.





la satisfacción plena de las tareas que tiene encomendadas en relación con el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía.

71. Sobre esas bases, tales consideraciones son aplicables en este asunto, pues tanto el INE como los organismos públicos electorales locales son las autoridades encargadas de organizar las elecciones y detentan las características necesarias para considerarse órganos constitucionales autónomos, entre las que destaca el principio de autonomía.

72. Respecto al principio de división de poderes, este Alto Tribunal ha determinado que los mandatos prohibitivos que los poderes y órganos de las entidades federativas deben acatar para garantizar cierto equilibrio entre ellos que redunde en el respeto al principio de división de poderes; dichos mandatos prohibitivos son los de no intromisión, no dependencia y **no subordinación** entre los Poderes y órganos públicos de los Estados.<sup>27</sup>

73. En ese entendido, la **intromisión** es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, e implica que uno de los Poderes se inmiscuya o interfiera en una cuestión propia de otro, pero sin afectar de manera determinante la toma de decisiones. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación, e implica que un Poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

74. Finalmente, la **subordinación** es el nivel de violación más grave, pues implica que un Poder no pueda tomar sus decisiones de manera autónoma, sometiéndose a la voluntad del Poder que lo subordina.

75. **B. Análisis del caso.** En este asunto, mediante el Decreto 555 (Quinientos Cincuenta y Cinco) impugnado, el Congreso del Estado de Morelos otorgó una pensión por cesantía en edad avanzada en beneficio de Isaías Delgado Horcasitas y se precisó en el artículo 2 que debía ser cubierta mensualmente por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

<sup>27</sup> Véase la tesis P./J. 80/2004 de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.", tesis publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122 y registro digital: 180648.



76. Ello pone de manifiesto que la Legislatura Local subordinó en los hechos al instituto actor al disponer de recursos ajenos para el pago de una pensión de un servidor público que laboró para dicha institución, es decir, fijó las reglas para que este último cubriera determinado monto económico con cargo a su presupuesto, por lo que se está ante un intento de manipulación en el destino del erario del instituto accionante dedicado a la organización y desarrollo de las funciones electorales.

77. Con ello, el Congreso Local lesionó el principio de autonomía en la gestión de los recursos y la independencia del Instituto Morelense referido, al vulnerar el principio fundamental de división de poderes, toda vez que conforme al artículo 116 constitucional, ya que sólo el órgano constitucional autónomo debe administrar, manejar y aplicar su propio presupuesto; máxime que el Congreso Local ordenó su pago sin otorgar participación alguna a esa institución sobre el que ejerció, de facto, una acción de subordinación.

78. Bajo esa línea argumentativa, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana es el único órgano facultado 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 poder público pretenda tener injerencia en ello representa una violación a lo previsto en el artículo 116 de la Constitución Federal.

79. No pasa inadvertido que en la demanda de controversia constitucional, el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana alude a la Ley del Servicio Civil, pues lo hace sólo para señalar que se trata de la fuente legislativa que autoriza al Congreso a emitir los decretos pensionarios de los trabajadores de otros Poderes y órganos de la entidad, pero sin que se entienda que con ello pretende impugnar propiamente la legislación.

80. En ese sentido, se estima que si bien el vicio de inconstitucionalidad de la legislación de Morelos que regula el sistema de pensiones no se estudia en el presente fallo, por no ser parte de la litis, lo cierto es que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue una pensión a cargo de otro Poder, torna a este sistema con una potencial posibilidad de transgredir la autonomía de otros Poderes o, incluso, otros órdenes jurídicos.



81. Por las razones expuestas, se declara la invalidez de la porción normativa del artículo 2 del Decreto 555, lo que hace innecesario ocuparse de los conceptos de invalidez restantes, pues en nada cambiarían la decisión de la presente sentencia.

## VIII. EFECTOS

82. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, fracciones IV, V y VI y 42 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>28</sup> esta Primera Sala determina lo siguiente:

83. **Declaratoria de invalidez:** Se declara la invalidez parcial del Decreto 555, únicamente en la porción normativa del artículo 2 que se tacha en la transcripción siguiente:

**"ARTÍCULO 2.** La pensión decretada lo es a razón del 75 % de su salario mensual último percibido, a partir del día siguiente a aquél en que se separe de sus labores y debe ser cubierta mensualmente por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, en base a los que establecen los artículos 55, 56, párrafo tercero y 59, inciso f) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor."

<sup>28</sup> Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, o actos 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;

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen;

"VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación."

"Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

"En aquellas controversias respecto de las 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."



84. El resto del Decreto 555 es válido porque constituye una pensión por cesantía en edad avanzada 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 del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

85. Por otra parte, se vincula al Congreso Local a lo siguiente:

a. Debe modificar el artículo 2 del Decreto 555 en la porción normativa invalidada, y

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.

**86. 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 555, publicado el dieciocho de noviembre 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 los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez



Ortiz Mena y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

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 12 de enero de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE OCUPE LA PRESIDENCIA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL PARA PROMOVERLA EN NOMBRE DEL PODER JUDICIAL DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 35, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA AL HABER PARTICIPADO EN LA EMISIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO.**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE MORELOS RECAE EN LA PERSONA TITULAR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DE LA ENTIDAD (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).**

**IV. 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).**

**V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.**

**VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES INFUNDADA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR LA CONSEJERA JURÍDICA, EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, RELATIVA A LA AUSENCIA DE**



**CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE CONTROVIERTAN SU ACTUAR POR VICIOS PROPIOS RESPECTO DE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO, AL HABER PARTICIPADO EN EL PROCESO DE SU CREACIÓN (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS TREINTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL DECRETO IMPUGNADO DERIVADO DEL CUMPLIMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE AMPARO, AL NO HABER QUEDADO INSUBSISTENTE POR UNO POSTERIOR EN EL QUE SE HAYA DETERMINADO LA CONCESIÓN DE UNA PENSIÓN DIVERSA EN FAVOR DEL TRABAJADOR PENSIONADO (ARTÍCULO 2 DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS TREINTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS).**

**VIII. PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES. SU FINALIDAD Y LÍMITES A NIVEL ESTATAL CONFORME A LO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 116, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**IX. 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.**

**X. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

**XI. PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.**



**XII. AUTONOMÍA DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS EN LA GESTIÓN DE SUS RECURSOS. LA ORDEN EMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA POR AQUÉL, CON CARGO A SU PARTIDA PRESUPUESTAL, LESIONA SU INDEPENDENCIA EN GRADO DE SUBORDINACIÓN Y TRANSGREDE EL PRINCIPIO RELATIVO [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS TREINTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 3 QUE INDICA: "... SIENDO SUFRAGADA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS; QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS; CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO D) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS EN VIGOR. "].**

**XIII. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA PORCIÓN NORMATIVA DEL DECRETO IMPUGNADO EN LA QUE SE SEÑALA QUE EL ACTOR DEBE REALIZAR EL PAGO DE LA PENSIÓN CON CARGO A LA PARTIDA PRECISADA EN LOS ARTÍCULOS DÉCIMO SEXTO Y DÉCIMO OCTAVO, ASÍ COMO EN EL ANEXO 2 DEL DECRETO MIL CIENTO CINCO POR EL QUE SE APROBÓ EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS PARA EL EJERCICIO FISCAL DOS MIL VEINTIUNO, AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DE ÉSTE EN UNA DIVERSA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS TREINTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 3 QUE INDICA: "... SIENDO SUFRAGADA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS; QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS; CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO D) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS EN VIGOR. "].**

**XIV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA SENTENCIA DE INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO QUE CONTIENE LA ORDEN EMITIDA POR EL CON-**



**GRESO DEL ESTADO DE MORELOS PARA QUE UNA PENSIÓN QUE CONCEDE SEA CUBIERTA CON CARGO A LA PARTIDA PRESUPUESTAL DEL PODER JUDICIAL LOCAL, NO PUEDE CAUSAR AFECTACIÓN ALGUNA A LOS DERECHOS QUE YA SE HABÍAN OTORGADO A LAS PERSONAS PENSIONADAS Y QUE NO FUERON MATERIA DE LA INVALIDEZ DECRETADA [INVALIDEZ PARCIAL DEL DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS TREINTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 3 QUE INDICA: "... SIENDO SUFRAGADA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS; QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS; CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO D) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS EN VIGOR. "].**

**XV. 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 SEISCIENTOS TREINTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 3 QUE INDICA: "... SIENDO SUFRAGADA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS; QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS; CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO D) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS EN VIGOR. "].**

**XVI. 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 SEISCIENTOS TREINTA Y DOS, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS EL VEINTIUNO DE DICIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, ÚNICAMENTE EN LA PORCIÓN DEL ARTÍCULO 3 QUE INDICA: "... SIENDO SUFRAGADA POR EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS; QUIEN DEBE REALIZAR EL PAGO EN FORMA MENSUAL, CON CARGO AL PRESUPUESTO AUTORIZADO A ÉSTE, EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MORELOS; CUMPLIENDO CON LO QUE DISPONEN LOS ARTÍCULOS 55 Y 58, FRACCIÓN I, INCISO D) DE LA LEY DEL SERVICIO CIVIL DEL ESTADO DE MORELOS EN VIGOR. "].**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 200/2023. PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MORELOS. 18 DE OCTUBRE DE 2023. CINCO VOTOS DE LA MINISTRA Y LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA, ANA MARGARITA RÍOS FARJAT (PONENTE), ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y PRESIDENTE JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT. SECRETARIO: JUAN JAIME GONZÁLEZ VARAS.

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Acto impugnado:** El Decreto Número 632, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "*Tierra y Libertad*" Número 6152, en el que se concede pensión por jubilación a Francisco Javier Hernández Jaimes, con cargo al Presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	<b>Competencia</b>	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	<b>10</b>
II.	<b>Precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas</b>	Se tiene efectivamente impugnado únicamente al artículo 3 del decreto impugnado.	<b>11-16</b>



III.	<b>Existencia del acto impugnado</b>	Sí existe el acto impugnado.	<b>16</b>
IV.	<b>Oportunidad</b>	La demanda de controversia es oportuna por cuanto hace al Decreto 632.	<b>16-17</b>
V.	<b>Legitimación activa</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	<b>18-19</b>
VI.	<b>Legitimación pasiva</b>	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	<b>19-20</b>
VII.	<b>Causas de improcedencia y sobreseimiento</b>		
	<b>VII.1. El Poder actor carece de interés legítimo.</b>	La causal de improcedencia es infundada porque involucra el estudio de fondo.	<b>20-21</b>
	<b>VII.2. La promulgación y publicación no se impugnaron por vicios propios.</b>	La causal de improcedencia es infundada porque las autoridades formaron parte del procedimiento legislativo.	<b>21-22</b>
	<b>VII.3. Cesación de efectos por quedar insubsistente el decreto impugnado.</b>	La causal de improcedencia es infundada porque no existe un decreto posterior en el que se determine la concesión de una pensión diversa.	<b>22</b>
VIII.	<b>Estudio de Fondo</b>	Se declara la invalidez parcial del Decreto Número 632, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", Número 6152.	<b>22-33</b>
IX.	<b>Efectos</b>	Se ordena al Congreso del Estado de Morelos: a) modifique el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y b) determine si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o en caso de considerar que debe ser algún otro Poder o	<b>34-35</b>



		entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectivamente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.	
<b>X.</b>	<b>Decisión</b>	<p>PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se declara la invalidez parcial del decreto número seiscientos treinta y dos, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos Número 6152, para los efectos precisados en esta sentencia.</p> <p>TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta.</p>	<b>35-36</b>

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **dieciocho de octubre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 200/2023, promovida por el Poder Judicial del Estado de Morelos en la cual se demandó la invalidez del decreto seiscientos treinta y dos (632), publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6152, a través del cual el Poder Legislativo de dicha entidad determinó otorgar una pensión por jubilación a Francisco Javier Hernández Jaimes, con cargo al



presupuesto del Poder Judicial mencionado sin transferir efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica.

## ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. El veintiocho de agosto de dos mil veinte, el Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos remitió al Ejecutivo Estatal el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos para el Poder Judicial de la entidad por la cantidad de **\$1,480,051,000.00 (mil cuatrocientos ochenta millones cincuenta y un mil pesos 00/100 moneda nacional)**, en el cual incluía una partida presupuestal para el pago de decretos pensionarios del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por la cantidad de **\$399,409,000.00 (trescientos noventa y nueve millones cuatrocientos nueve mil pesos 00/100 moneda nacional)**.

2. El primero de octubre de dos mil veinte, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos remitió al Congreso el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno.<sup>1</sup>

3. El quince de diciembre de dos mil veinte, el Congreso del Estado de Morelos aprobó el decreto número mil ciento cinco, por el cual se autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal de dos mil veintiuno, asignando al Poder Judicial la cantidad de **\$549,034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 moneda nacional)**, dentro de los cuales incluyó, para el pago de pensiones, jubilaciones y el cumplimiento de las resoluciones adoptadas en controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia la cantidad de **\$75,000,000.00 (setenta y cinco millones de pesos 00/100 moneda nacional)**.

4. El veintiuno de diciembre de dos mil veintidós se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6152, el decreto seiscientos treinta y dos, a través del cual el Poder Legislativo de Morelos determinó otorgar pensión por jubilación

---

<sup>1</sup> En términos de los antecedentes del Acuerdo PTJA/02/2021 publicado el veintisiete de enero de dos mil veintiuno en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" número 5907, foja 127. <http://periodico.morelos.gob.mx/obtenerPDF/2021/5907.pdf>



a Francisco Javier Hernández Jaimes con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, el cual se transcribe a continuación:

"DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS TREINTA Y DOS POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN A FRANCISCO JAVIER HERNÁNDEZ JAIMES.

"ARTÍCULO 1. Se abroga el Decreto Dos Mil Cuatrocientos Diecisiete (2417), aprobado en sesión ordinaria de pleno iniciada el 22 de febrero de 2018, y concluida el 1 de marzo de 2018, dejándolo sin efectos legal alguno."

"ARTÍCULO 2. Se concede pensión por Jubilación a Francisco Javier Hernández Jaimes, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de secretario de acuerdos de Primera Instancia, adscrito al Juzgado Sexto Civil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del estado de Morelos."

"ARTÍCULO 3. La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 85 % del último salario mensual del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que quedó separado de sus labores, siendo sufragada por el Poder Judicial del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 58, fracción I, inciso d) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor."

"ARTÍCULO 4. El monto de la pensión, se calcula tomando como base el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al estado de Morelos, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el ordinal 66 de la ley de la materia."

#### "ARTÍCULOS TRANSITORIOS

"PRIMERO. Remítase el presente decreto 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."

"ARTÍCULO TERCERO. Notifíquese personalmente al quejoso la presente determinación y en los mismos términos por Oficio al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo pronunciada dentro del expediente número: 1378/2021; ambas notificaciones por conducto de la Dirección Jurídica de este Congreso del Estado de Morelos."

"Poder Legislativo del Estado de Morelos, sesión ordinaria de pleno, iniciada el dieciséis y concluida el veintitrés de noviembre del dos mil veintidós. Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos.

"Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Alejandro Martínez Bermúdez, en funciones de secretario. Dip. Verónica Anrubio Kempis, en funciones de secretaria. Rúbrica.

"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 quince días del mes de diciembre 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."

**5. Demanda de controversia constitucional.** El trece de febrero de dos mil veintitrés, el doctor Luis Jorge Gamboa Olea, en su calidad de Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia y de la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina del Poder Judicial del Estado de Morelos, promovió demanda de controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual planteó la invalidez del decreto seiscientos treinta y dos, transcrito en el punto inmediato anterior.



**6. Conceptos de invalidez.** En su único concepto de invalidez, el actor argumenta que las autoridades demandadas vulneran en su perjuicio el principio de autonomía e independencia en la gestión presupuestal, expresando, esencialmente, lo siguiente:

- El decreto impugnado contraviene los artículos 17, 49, 116, fracciones II y III, 123, apartado B, fracción XI, inciso a), y 127 de la Constitución Política del País, así como los diversos 32, párrafo séptimo, 83, 92-A, fracción VI y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ya que invade la autonomía en la gestión presupuestal.

- Dicha autonomía de la gestión presupuestaria tiene fundamento en el artículo 17 constitucional, el cual establece la garantía para una administración de justicia expedita, y en la obligación de los Poderes Legislativos Federal y Local de garantizar la independencia, lo que en el particular no ocurre, pues al emitir el decreto, el Congreso Local se entromete en las decisiones financieras del Poder actor.

- El Poder Legislativo dispone directamente de los recursos financieros del Poder Judicial, al conceder una pensión de jubilación, sin que el Poder actor tuviera intervención en el decreto impugnado, máxime que, de manera expresa afectó la partida presupuestal correspondiente al pago de pensiones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos.

- El Congreso Local no contempló partida alguna para pago de decretos controvertidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues la cantidad otorgada para la partida de pago de decretos para pensionados del Tribunal Superior de Justicia, resulta insuficiente para cubrir las pensiones que ya había otorgado previamente el Congreso, de ahí que no se tenga certeza de que el presupuesto pueda cubrir pensiones futuras.

- El Congreso del Estado de Morelos contraviene en perjuicio del Poder Judicial el artículo 49 constitucional en relación con el 92-A, fracción VI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, pues vulnera el principio de división de poderes en tanto acuerda cubrir una pensión con cargo a una partida presupuestal del Poder Judicial no programada, además de que aten-



diendo al principio de congruencia presupuestal al que se encuentra sujeto el Poder Judicial, corresponde en forma exclusiva a éste la planeación, programación y diseño del gasto público a través de su presupuesto de egresos, sin injerencia externa.

- Se vulnera el artículo 116 de la Constitución Política del País, ya que con el decreto impugnado se pretende que el Poder Judicial del Estado de Morelos se someta a las decisiones del Congreso Local.

- Por ello, el Congreso del Estado de Morelos transgrede la independencia y autonomía presupuestal del Poder Judicial de dicha entidad, pues mediante el decreto reclamado determinó otorgar una pensión por jubilación a Francisco Javier Hernández Jaimes, entrometiéndose en la disposición del presupuesto de la judicatura local, lo que supone de facto una relación de subordinación, aunado a que no concedió una ampliación presupuestal.

**7. Admisión y trámite.** Por acuerdo de ocho de marzo de dos mil veintitrés, la Ministra presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente, registrarlo bajo el número **200/2023** y turnarlo a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

**8.** Por acuerdo de doce de mayo de dos mil veintitrés, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, a quienes emplazó para que contestaran la demanda dentro de los treinta días hábiles siguientes.

**9. Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** El seis de julio de dos mil veintitrés el Poder Ejecutivo Local dio contestación a la demanda.

- La controversia constitucional es improcedente respecto de los actos atribuidos al Poder Ejecutivo Local, porque el Poder Judicial del Estado de Morelos no formuló conceptos de invalidez, específicamente y por vicios propios, en contra de la promulgación y publicación, los cuales se realizaron en términos de los artículos 47, 70, fracción XVII, incisos a) y c), y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.





- Los actos emitidos por el gobernador del Estado de Morelos, relativos a la promulgación y publicación del decreto impugnado, se encuentran apegados al orden constitucional, razón por la que la impugnación que formula el Poder actor resulta notoriamente improcedente e infundada, en virtud de que bajo ninguna circunstancia dichos actos invaden el ámbito de las facultades constitucionalmente establecidas a favor del Poder Judicial Local.

- El Poder actor está en condiciones de cubrir la pensión, toda vez que el Congreso Local le asigna una partida equivalente al 4.7 % del monto total del gasto programable del presupuesto de egresos anual, por lo que tiene la posibilidad de cumplir con los compromisos adquiridos, así como con los venideros.

- Por otra parte, la cantidad autorizada para el Poder Judicial del Estado de Morelos es integrada por los recursos necesarios, que deberán utilizarse para todas las obligaciones financieras, laborales y de seguridad social, así como las derivadas de pensiones y jubilaciones, controversias constitucionales, amparos, cambios organizacionales, construcción y operación de infraestructura, la capacitación de recursos humanos y demás obligaciones.

- Al resolver este asunto, se debe tomar en cuenta la problemática financiera que atraviesa el erario, pues es la única fuente para pagar las pensiones de los trabajadores estatales y municipales. Además, el Poder Ejecutivo no es patrón solidario o sustituto de las obligaciones del Poder Judicial con sus personas jubiladas, y considerar lo contrario implicaría vulnerar el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Ejecutivo.

Finalmente, el Poder actor deberá, en ejercicio de su autonomía financiera, instrumentar los mecanismos de transferencia o adecuaciones de las partidas que integran su presupuesto, para dar cumplimiento al momento de austeridad, lo anterior, ante el principio económico de escasez.

**10. Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** El siete de julio de dos mil veintitrés el Congreso Local dio contestación a la demanda.

**11.** En primer lugar, planteó que la controversia constitucional es improcedente de conformidad con el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de



la materia, porque el Poder Judicial del Estado de Morelos no cuenta con interés legítimo para acudir al presente medio de control, en tanto que el acto impugnado no genera afectación alguna en su esfera de atribuciones.

**12.** Por otro lado, el Congreso Local argumenta que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria, porque en cumplimiento a la ejecutoria dictada por el **Juez Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, en el juicio de amparo 1036/2022**,<sup>2</sup> promovido por Francisco Javier Hernández Jaimes, tuvo como consecuencia la emisión del decreto número mil cinco (1005), por lo que se dejó insubsistente el decreto seiscientos treinta y dos (632).

**13.** El Tribunal Superior de Justicia cuenta con los recursos suficientes para pagar las prestaciones de sus extrabajadores, por lo que en caso de que dicho recurso con el transcurrir del ejercicio fiscal sea insuficiente, debe estarse a lo ordenado por las leyes de la materia y solicitar al Poder Ejecutivo del Estado la ampliación del presupuesto.

**14.** Por lo demás, manifestó que al haber otorgado el Poder Legislativo del Estado de Morelos la partida destinada para el pago de las pensiones otorgadas controvertidas ante este Alto Tribunal, la emisión del decreto impugnado no transgrede el principio de autonomía en la gestión presupuestal.

**15. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la consejera de la Presidencia.** El fiscal general de la República y la consejera jurídica del Ejecutivo Federal no emitieron opinión en el presente asunto.

**16. Audiencia y cierre de la instrucción.** El treinta de agosto de dos mil veintitrés se celebró la audiencia y por acuerdo de seis de septiembre de dos mil veintitrés, la Ministra instructora cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

<sup>2</sup> El juicio de amparo **1036/2022** no fue promovido por Francisco Javier Hernández Jaimes, sino que la parte quejosa corresponde a una persona diversa a la aquí mencionada.



**17. Avocamiento.** En atención a la solicitud de la Ministra instructora, por acuerdo de veintisiete de septiembre de dos mil veintitrés, la Primera Sala se avocó para conocer el presente asunto.

## I. COMPETENCIA

**18.** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política del País<sup>3</sup> y 10, fracción I y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> por tratarse de una controversia entre el Poder Judicial y los Poderes Legislativo y Ejecutivo, todos del Estado de Morelos, en el que no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en términos de los dispuestos en los puntos segundo, fracción I, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 1/2023.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**I.** De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...

**h)** Dos Poderes de una misma entidad federativa; ..."

<sup>4</sup> **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 de la Nación velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus integrantes, y tendrá las siguientes atribuciones: ...

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

<sup>5</sup> **"SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

**I.** Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.  
"..."

**"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."



## II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

19. Con fundamento en el artículo 41, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>6</sup> se procede a precisar los actos y normas que son objeto de la presente controversia constitucional. En el respectivo apartado de la demanda, el Poder Judicial señaló como normas concretas y específicamente reclamadas, las siguientes:

### **"IV. LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO:**

"El decreto número seiscientos treinta y dos, publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' 6152, de fecha veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, por el que se concede pensión por jubilación a Francisco Javier Hernández Jaimes, con cargo al presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos, sin que el Poder Legislativo de esa entidad federativa haya transferido efectivamente los recursos necesarios para cumplir con la carga económica que implica el decreto jubilatorio."

20. No obstante, derivado de la lectura integral y sistemática de la demanda, en específico del único concepto de invalidez que hizo valer el Poder Judicial del Estado de Morelos, se advierte que de lo que se duele es que se haya otorgado una pensión por jubilación a una persona con cargo al presupuesto del Poder Judicial Local sin haber transferido los recursos económicos necesarios para cumplir tal señalamiento.

21. Tal determinación se encuentra únicamente en el artículo 3 y no en la totalidad del decreto número seiscientos treinta y dos, y es la que constituye la materia de la presente controversia constitucional, lo cual puede advertirse de la transcripción de los artículos impugnados:

<sup>6</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



## **DECRETO NÚMERO SEISCIENTOS TREINTA Y DOS POR EL QUE SE CONCEDE PENSIÓN POR JUBILACIÓN A FRANCISCO JAVIER HERNÁNDEZ JAIMES.**

**"ARTÍCULO 1.** Se abroga el Decreto Dos Mil Cuatrocientos Diecisiete (2417), aprobado en sesión ordinaria de pleno iniciada el 22 de febrero de 2018, y concluida el 1 de marzo de 2018, dejándolo sin efectos legal alguno."

**"ARTÍCULO 2.** Se concede pensión por Jubilación a Francisco Javier Hernández Jaimes, quien prestó sus servicios en el Poder Judicial del Estado de Morelos, desempeñando como último cargo el de secretario de acuerdos de Primera Instancia, adscrito al Juzgado Sexto Civil de Primera Instancia del Primer Distrito Judicial del Estado de Morelos."

**"ARTÍCULO 3.** La pensión decretada deberá cubrirse a razón del 85 % del último salario mensual del solicitante, a partir del día siguiente a aquél en que quedó separado de sus labores, siendo sufragada por el Poder Judicial del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 58, fracción I, inciso d) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor."

**"ARTÍCULO 4.** El monto de la pensión, se calcula tomando como base el último salario percibido por el trabajador, incrementándose la cuantía de acuerdo con el aumento porcentual al salario mínimo general del área correspondiente al Estado de Morelos, integrándose la misma por el salario, las prestaciones, las asignaciones y el aguinaldo, según lo cita el ordinal 66 de la ley de la materia."

### **"ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

**"PRIMERO.** Remítase el presente decreto 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."



**"ARTÍCULO TERCERO.** Notifíquese personalmente al quejoso la presente determinación y en los mismos términos por Oficio al Juzgado Quinto de Distrito en el Estado de Morelos, en cumplimiento a la ejecutoria de amparo pronunciada dentro del expediente número: 1378/2021; ambas notificaciones por conducto de la dirección jurídica de este Congreso del Estado de Morelos.

"Poder Legislativo del Estado de Morelos, sesión ordinaria de pleno, iniciada el dieciséis y concluida el veintitrés de noviembre del dos mil veintidós. Diputados integrantes de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos."

"Dip. Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente. Dip. Alejandro Martínez Bermúdez, en funciones de secretario. Dip. Verónica Anrubio Kempis, en funciones de secretaria. Rúbrica.

"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 quince días del mes de diciembre 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."**

**22.** En consecuencia, se tiene al artículo 3 del Decreto Número 632, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6152, de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, como acto impugnado, en la porción normativa que señala "... *siendo sufragada por el Poder Judicial del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 58, fracción I, inciso d) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor.*"

**23.** Tampoco es inobservado que en el escrito de demanda, en específico, en su apartado "VI. MANIFESTACIÓN DE LOS HECHOS O ABSTENCIONES QUE LE CONSTEN AL ACTOR Y QUE CONSTITUYAN LOS ANTECEDENTES DE LA



NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE", en los párrafos 5 y 6, el Poder actor señaló lo siguiente:

**5.- El 01 de octubre de 2020, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, remitió a la LIV Legislatura del Estado de Morelos, el proyecto de presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado de Morelos para el Ejercicio Fiscal de 2021, sin respetar el importe proyectado por el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos del Poder Judicial del Estado, sobre la base en el porcentaje que establecen los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos; reducción de recursos monetarios que se llevó a cabo vulnerando por un lado el artículo 70, fracción XVIII, inciso c), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, y por otro el principio de autonomía e independencia judicial prevista en el artículo 116 de la Constitución Federal, al enviar (mas no remitir, como lo mandata la Constitución Local) al Poder Legislativo un Proyecto de Presupuesto diametralmente opuesto al contenido del anteproyecto que fue le fue remitido por éste Poder Judicial.**

**6.- Por su parte, el Congreso del Estado de Morelos, con sendas violaciones al proceso legislativo y sin respetar la obligación impuesta por los artículos 32, párrafo segundo y 40, fracción V, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, el pasado 15 de diciembre de 2020, aprobó el decreto número mil ciento cinco, en el cual autoriza el presupuesto de egresos del Gobierno del estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021, asignando al Poder Judicial del Estado de Morelos, un presupuesto de egresos del orden de los \$549,034,000.00 M.N. (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos 00/100 Moneda Nacional), desglosados de la siguiente manera: a) Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos, \$449,034,000.00; b) Pago de pensiones, jubilaciones, controversias constitucionales y amparos del Tribunal Superior de Justicia \$75,000,000.00 y c) Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes \$25,000,000.00; sin contemplar la partida presupuestaria denominada "Apoyo Extraordinario a sindicalizados del Poder Judicial", como sí lo hacía en otros ejercicios fiscales anteriores. Cantidad que no corresponde al 4.7% del gasto programable como lo debieron de haber aprobado.**

24. Sin perjuicio de lo anterior, resulta inconcuso que la cita del Decreto 1105 que contiene el Presupuesto de Egresos del Estado para el ejercicio fiscal



de 2021 es contextual, como antecedente del acto impugnado, esto con la finalidad de reforzar que el Poder Legislativo Local no prevé la dotación de recursos suficientes para solventar la obligación que se impone con la aprobación de pensiones con cargo al presupuesto del Poder Judicial, por lo que no se tiene como acto impugnado al decreto publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".

**25.** Asimismo, no es posible tener como acto impugnado al Decreto 1105 publicado el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", dado que es un hecho notorio que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno resolvió por unanimidad de cinco votos la controversia constitucional 15/2021, en el sentido de declarar la invalidez del oficio GOG/087/2020, el cual fue impugnado por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, así como los artículos décimo sexto, en la parte correspondiente al presupuesto total que se le asigna al Poder Judicial del Estado de Morelos, y décimo octavo, párrafos primero y segundo, tal como el anexo 2 del Decreto 1105 y se ordenó emitir un presupuesto especial ajustándose a la Constitución Local, en la que se asigna el 4.7 % del presupuesto general.

**26.** Por lo que se confirma que la cita del decreto en los antecedentes de la demanda de controversia constitucional es meramente contextual y no debe tenerse como acto impugnado.

**27.** En los mismos términos se aprobaron las controversias constitucionales 108/2022, 143/2022, 172/2022,<sup>7</sup> 185/2022,<sup>8</sup> 204/2022 y 215/2022.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Resueltas en sesión de la Primera Sala de ocho de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo (presidente y ponente).

<sup>8</sup> Resuelta en sesión de la Primera Sala de veintinueve de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Ríos Farjat y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo (presidente y ponente).

<sup>9</sup> Resueltas en sesión de la Primera Sala de veinticuatro de mayo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Ríos Farjat (ponente) y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carranca, Zaldívar Lelo de Larrea y Pardo Rebolledo.





### III. EXISTENCIA DEL ACTO IMPUGNADO

**28.** De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria, esta Primera Sala advierte que la existencia del Decreto 632 se encuentra acreditada, al tratarse de un decreto que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos "*Tierra y Libertad*", sin que en el presente caso se requiera mayor prueba al respecto.

### IV. OPORTUNIDAD

**29.** En términos del artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para promover la controversia constitucional, tratándose de actos, debe computarse a partir del día siguiente:

**a)** al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame;

**b)** al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, y;

**c)** al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>10</sup>

**30.** En este caso, el Poder Judicial actor impugna el decreto número seiscientos treinta y dos, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós. Este momento será tomado como fecha de conocimiento, en virtud de que el actor no manifestó haber tenido conocimiento de este acto en una fecha diversa ni en el expediente existe constancia que permita llegar a una conclusión distinta.

**31.** Luego, el plazo de treinta días para presentar la controversia constitucional transcurrió del **lunes dos de enero al lunes trece de febrero de dos mil**

<sup>10</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

**"I.** Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."



**veintitrés.**<sup>11</sup> Consecuentemente, dado que la demanda se presentó el **trece de febrero de dos mil veintitrés**, es evidente que la controversia constitucional se promovió oportunamente.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

**32.** De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>12</sup> la parte actora deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas respectivas estén facultados para representarla.

**33.** El Poder Judicial del Estado de Morelos compareció por conducto del Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia Local, el doctor Luis Jorge Gamboa Olea, personalidad que se le reconoce en términos de lo dispuesto en el acta de la sesión extraordinaria de Pleno público solemne número 01 (uno) de ese órgano jurisdiccional, de cuatro de mayo de dos mil veintidós.<sup>13</sup>

**34.** Además, el Magistrado presidente se encuentra facultado para promover la presente controversia constitucional en representación del Poder Judicial del

<sup>11</sup> Debiéndose descontar del cómputo los días siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero; cuatro, cinco, seis, once y doce de febrero, todos de dos mil veintitrés –cabe aclarar que el cómputo inició el 2 de enero de 2023 porque cuando se publicó el decreto impugnado en la presente controversia transcurría el segundo periodo de receso de 2022 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación– por haber sido inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 3 y 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los incisos a), b) y c) –este último en relación con la fracción II del artículo 74 de la Ley Federal del Trabajo– del punto primero del Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como los de descanso para su personal.

<sup>12</sup> "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. ..."

<sup>13</sup> Se acompañaron al escrito de demanda en copias certificadas de dicha documental en las que se establece que por mayoría de votos el Magistrado Luis Jorge Gamboa Olea es nombrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Morelos por el periodo comprendido de dieciocho de mayo de dos mil veintidós al diecisiete de mayo de dos mil veinticuatro.



Estado de Morelos, ya que en la fracción II del artículo 35 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Morelos se establece que la representación del Tribunal Superior Local recae, precisamente, en quien detenta la presidencia.<sup>14</sup>

**35.** Luego, si el Poder Judicial de la entidad federativa se deposita en el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, de acuerdo con el artículo 86 de su Constitución Local,<sup>15</sup> el Magistrado presidente tiene facultades para promover el presente medio de control constitucional en su representación.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

**36.** Por su parte, en el acuerdo de admisión de doce de mayo de dos mil veintitrés, se reconoció como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos.

**37.** De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>16</sup> tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la controversia constitucional. Por lo tanto, de acuerdo 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.

**38.** En primer lugar, en representación del Poder Ejecutivo acudió la consejera jurídica, lo que acreditó con copia certificada de su nombramiento.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> **Artículo 35.** Son atribuciones del Presidente del Tribunal Superior de Justicia:

"...

**II.** Representar al Tribunal Superior de Justicia en los actos oficiales; ..."

<sup>15</sup> **Artículo 86.** El ejercicio del Poder Judicial del Estado se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el cual funcionará en Pleno y Salas Colegiadas; en un Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes; así como los juzgados de primera instancia, juzgados menores y especializados, organizados de acuerdo con su competencia establecida en las leyes."

<sup>16</sup> **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ...

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

<sup>17</sup> La consejera Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, acompañó a su escrito de contestación de demanda las copias certificadas del Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6068, de cuatro de mayo de dos mil veintidós.



Dicha funcionaria cuenta con facultades para ello, de conformidad con la fracción II del artículo 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>18</sup>

**39.** En representación del Poder Legislativo del Estado de Morelos compareció el diputado Francisco Erik Sánchez Zavala, presidente de la Mesa Directiva del Congreso Local, quien acredita su personalidad con el acta de la sesión ordinaria de Pleno de catorce de septiembre de dos mil veintidós y quien cuenta con facultades para ello, con fundamento en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.<sup>19</sup>

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

**40.** Antes de entrar al estudio de fondo, es necesario analizar las causas de improcedencia planteadas por las autoridades demandadas, así como aquellas que de oficio pudiera advertir este Alto Tribunal.

### VII.1. El Poder actor carece de interés legítimo

**41.** El Poder Legislativo del Estado de Morelos alega que se actualiza la causal 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, inciso h), constitucional, porque considera que el acto impugnado no afecta el ámbito de las atribuciones del Poder Judicial Local y que por ello carece de interés legítimo para acudir a la controversia constitucional.

<sup>18</sup> **Artículo 36.** A la Consejería Jurídica le corresponde ejercer las siguientes atribuciones:

" ...

**II.** Representar al Gobernador del Estado, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

<sup>19</sup> **Artículo 36.** Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva:

" ...

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



42. Lo anterior debe desestimarse, ya que la determinación de la afectación que genera a la parte actora la expedición del decreto por el cual se otorga una pensión a favor de una persona pensionada, es una cuestión que involucra el estudio de fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de sustento la tesis de jurisprudencia **P./J. 92/99**, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>20</sup>

### VII.2. La promulgación y publicación no se impugnaron por vicios propios

43. La consejera Jurídica, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, señala que debe sobreseerse en la controversia constitucional, porque el Poder Judicial no le atribuye algún acto de forma directa, es decir, no se formularon conceptos de invalidez que controviertan su actuar por vicios propios respecto de la promulgación y publicación del decreto impugnado.

44. Son infundados los motivos de sobreseimiento antes expuestos, en virtud de que la autoridad mencionada forma parte del proceso de creación del decreto combatido y, por ende, esa participación y la constitucionalidad de su actuación es susceptible de ser analizada por esta Primera Sala, de conformidad con lo previsto en el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

### VII.3. Cesación de efectos por quedar insubsistente el decreto impugnado

45. El Poder Legislativo del Estado de Morelos argumenta que debe actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, porque al darse cumplimiento al amparo concedido

<sup>20</sup> **De texto:** "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."

**Controversia constitucional 31/97.** Mayoría de ocho votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; Pleno; Tomo X, septiembre de 1999; página 710; registro digital:193266.



a Francisco Javier Hernández Jaimes, el Congreso Local emitió un nuevo decreto que deja insubsistente el decreto impugnado por el Poder Judicial del Estado de Morelos.

**46.** El argumento anterior debe declararse infundado, en virtud de que el decreto impugnado no ha quedado insubsistente, ya que no existe un decreto posterior en el que se determine la concesión de una pensión diversa a Francisco Javier Hernández Jaimes, por lo que en este caso no se tendría como actualizada la causal de improcedencia hecha valer por el Poder Legislativo Local.

### VIII. ESTUDIO DE FONDO

**47.** Esta Primera Sala advierte que el planteamiento de invalidez desarrollado por el Poder accionante es **fundado**, pues el hecho de que el Congreso Estatal le haya ordenado el pago de una pensión por jubilación a Francisco Javier Hernández Jaimes, sin haber transferido los recursos económicos suficientes en la vertiente presupuestaria, pues constituye una forma de **subordinación** frente al primero de ellos y, en consecuencia, se configura una afectación en la autonomía de **gestión** de recursos.

**48.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación y, en lo particular, la Primera Sala ha desarrollado numerosos precedentes, como las controversias constitucionales 241/2016,<sup>21</sup> 225/2016,<sup>22</sup> 240/2016,<sup>23</sup> 175/2017,<sup>24</sup> 244/2016,<sup>25</sup> 164/2017,<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Resuelta en sesión de **dieciséis de agosto de dos mil diecisiete** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>22</sup> Resuelta en sesión de **treinta de agosto de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>23</sup> Resuelta en sesión de **seis de septiembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>24</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>25</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>26</sup> Resuelta en sesión de **veintidós de noviembre de dos mil diecisiete** por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.



299/2017,<sup>27</sup> 304/2017,<sup>28</sup> 315/2017<sup>29</sup>, 168/2020<sup>30</sup> y 102/2019<sup>31</sup>, y en particular, por haber sido resueltas recientemente, entre otras, las **controversias constitucionales 62/2021,<sup>32</sup> 65/2021,<sup>33</sup> 60/2021,<sup>34</sup> 110/2021,<sup>35</sup> 130/2021,<sup>36</sup> 31/2022,<sup>37</sup> 29/2022,<sup>38</sup>**

<sup>27</sup> Resuelta en sesión de **dos de mayo de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>28</sup> Resuelta en sesión de **nueve de mayo de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>29</sup> Resuelta en sesión de **veinte de junio de dos mil dieciocho** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Piña Hernández.

<sup>30</sup> Resuelta en sesión de **doce de mayo de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Pérez Dayán, Aguilar Morales, Franco González Salas, Laynez Potisek y la señora Ministra Yasmin Esquivel Mossa.

<sup>31</sup> Resuelta en sesión de **catorce de abril de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de las señoras Ministras Piña Hernández y presidenta Ríos Farjat, así como de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pardo Rebolledo.

<sup>32</sup> Resuelta en sesión de **trece de octubre de dos mil veintiuno** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

<sup>33</sup> Resuelta en sesión de **veintiséis de enero de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>34</sup> Resuelta en sesión de **dos de marzo de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>35</sup> Resuelta en sesión de **dieciséis de marzo de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>36</sup> Resuelta en sesión de **veintitrés de marzo de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>37</sup> Resuelta en sesión de **trece de julio de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (ponente).

<sup>38</sup> Resuelta en sesión de **veintiuno de septiembre de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.



**28/2022**<sup>39</sup> y **59/2022**,<sup>40</sup> en las que establecieron los lineamientos para analizar la constitucionalidad de decretos emitidos por el Congreso del Estado de Morelos que han tenido como finalidad ordenar al Poder Judicial de dicho Estado, el pago de pensiones con cargo a su presupuesto público.

**49.** Al respecto, determinó que el principio de división de poderes dentro de las entidades federativas está previsto en el primer párrafo del artículo 116 de la Constitución Política del País,<sup>41</sup> conforme al cual el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que también se encuentra previsto en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.<sup>42</sup>

**50.** Respecto del principio de división de poderes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado una sólida doctrina judicial, mediante la cual precisó que éste exige un equilibrio entre los distintos Poderes de las entidades federativas, que opera a través de un sistema de pesos y contrapesos con la finalidad de evitar la preponderancia de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente y/o afecte el principio democrático o los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del País, en términos de la **tesis de jurisprudencia P/J. 52/2005**.<sup>43</sup>

<sup>39</sup> Resuelta en sesión de **veintiuno de septiembre de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (ponente), los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>40</sup> Resuelta en sesión de **nueve de noviembre de dos mil veintidós** por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y la Ministra presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>41</sup> **Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. ..."

<sup>42</sup> **Artículo 20.** El poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

<sup>43</sup> Este criterio responde al rubro y texto subsecuentes: "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN





51. En esta tesis, este Alto Tribunal estableció que para respetar dicho equilibrio, los Poderes públicos de las entidades federativas están obligados a acatar tres mandatos prohibitivos de conformidad con las tesis de jurisprudencia **P./J. 80/2004, P./J. 81/2004 y P./J. 83/2004**,<sup>44</sup> a saber:

- No intromisión
- No dependencia

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 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."

**Controversia constitucional 78/2003.** Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes. 29 de marzo de 2005. Once votos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fernando Silva García.

<sup>44</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 80/2004, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. Registro digital: 180648.

Tesis jurisprudencial P./J. 81/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. CONDICIONES NECESARIAS PARA QUE SE ACTUALICE LA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES EN PERJUICIO DE AQUÉLLOS.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. Registro digital: 180538.

Tesis jurisprudencial P./J. 83/2004, de rubro: "PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.". Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguas



• **No subordinación de cualquiera de los Poderes con respecto a los otros.**

**52.** Los anteriores elementos resultan de suma importancia para el principio de división de poderes y el pleno respeto de las esferas competenciales que rodean a cada uno de ellos. Sin embargo, la **subordinación** es el nivel más grave de violación de dicho principio, puesto que no sólo conlleva que un poder público no pueda tomar decisiones con plena autonomía, sino que **además supone que debe someterse a la voluntad del poder subordinante.**

**53.** En primer término, de conformidad con los precedentes citados con anterioridad, esta Primera Sala fijó el criterio de que actos como el impugnado, emitidos por parte del Poder Judicial actor, vulneran de manera directa su **independencia**, puesto que es entendida como una forma de subordinación frente al primero de ellos, siendo el **grado más grave de violación** en el ámbito competencial.

**54.** Ahora bien, es necesario precisar que la autonomía de gestión en el presupuesto del Poder Judicial –cuyo fundamento se encuentra en el artículo 17 constitucional– resulta una condición indispensable para garantizar que sus funciones sean realizadas con plena independencia, ya que ese atributo resulta fundamental para salvaguardar la inmutabilidad salarial, el adecuado funcionamiento de la carrera judicial y la inamovilidad de las personas juzgadoras, obligaciones institucionales que difícilmente se podrían cumplir sin la existencia de una plena **autonomía presupuestal** de conformidad con la **tesis de jurisprudencia P./J. 83/2004.**

**55.** En ese sentido, la mencionada autonomía **no puede ser amenazada** por otros poderes públicos, puesto que ello tendría como consecuencia una vulneración al principio de división de poderes previsto en el artículo 116 de la Constitución Política del País.

---

calientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. Registro digital: 180537.



**56.** En el caso concreto, del análisis al decreto impugnado, esta Primera Sala advierte que efectivamente, el Congreso del Estado concede una pensión por jubilación a una persona que prestó sus servicios profesionales al Poder Judicial Local, es decir, fijó las reglas para que éste cubriera determinado monto económico con cargo al **presupuesto del Poder Judicial del Estado de Morelos**.

**57.** Consecuentemente, esta Primera Sala considera que, como se ha concluido en diversos asuntos, el decreto combatido representa el grado más elevado de violación al principio de división de poderes, dado que vulnera la independencia del Poder Judicial Local, y, por consiguiente, su autonomía en la gestión de recursos, puesto que el Congreso del Estado concedió una pensión por jubilación a una persona que no tuvo relación laboral con el Poder Legislativo del Estado de Morelos.

**58.** Es relevante dejarle claro a los órganos demandados que el Poder Judicial del Estado de Morelos es el único facultado 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 en ello** representa una violación a lo previsto por el artículo 116 de la Constitución Política del País.

**59.** Al respecto, al resolver las **controversias constitucionales 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008 y 92/2008**,<sup>45</sup> este Alto Tribunal concluyó que conforme a la fracción VI del artículo 116 constitucional,<sup>46</sup> los Congresos Estatales son los

<sup>45</sup> Las **controversias constitucionales 55/2005 y 89/2008** se resolvieron en **sesión de veinticuatro de enero de dos mil ocho** y el **ocho de noviembre de dos mil diez**, respectivamente. Las **controversias constitucionales 90/2008, 91/2008 y 92/2008** se resolvieron en **sesión de ocho de noviembre de dos mil diez**.

<sup>46</sup> "**Artículo 116.** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

**"VI.** Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias."



encargados de emitir las leyes que deben regir las relaciones entre las entidades y las personas que trabajan para ellas.

**60.** Lo anterior presenta una obligación para los Congresos Locales de regular todas las cuestiones relativas a la seguridad social, incluidas el pago de pensiones por jubilación, con lo que se da cumplimiento a lo previsto por el artículo 127, fracción IV,<sup>47</sup> de la Constitución Política del País, **sin que ello permita a los órganos legislativos otorgar de manera directa dicha prestación.**

**61.** En esta tesitura, si bien el mandato constitucional establecido 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 cesantía, 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.

**62.** Dado que no es parte de la litis, el sistema legal de pensiones del Estado de Morelos no se estudia en el presente fallo, lo que no implica que esta Sala del Alto Tribunal deje de advertir que la posibilidad de que el Congreso Local sea la instancia que determine, calcule y otorgue de manera unilateral una pensión

<sup>47</sup> **Artículo 127.** Los servidores públicos de la Federación, de las entidades federativas, de los Municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"...

**"IV.** No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado."



con cargo al presupuesto de otro Poder es un aspecto que puede transgredir la autonomía de otros Poderes o incluso de otros órdenes jurídicos.

**63.** Por tal motivo es que esta Primera Sala considera que es precisamente tal indefinición lo que torna al decreto aquí impugnado inconstitucional. Máxime que, de conformidad con los artículos 32 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 61, fracción II, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos,<sup>48</sup> el Congreso Estatal es el órgano encargado de revisar, modificar y aprobar el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado y, por ende, correspondería a dicha Legislatura establecer y autorizar las parti-

<sup>48</sup> **Artículo 32.** El Congreso del Estado tendrá cada año dos períodos de sesiones ordinarias, el primero se iniciará el 1 de septiembre y terminará el 15 de diciembre; el segundo empezará el 1 de febrero y concluirá el 15 de julio. El Congreso se ocupará, conforme a sus facultades, del examen y la revisión de la cuenta pública del Estado, a través de la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, misma que se presentará trimestralmente, a más tardar el último día hábil del mes siguiente a aquel en que concluya cada trimestre de calendario, conforme al avance de gestión financiera en concordancia con el avance del Plan Estatal de Desarrollo, los programas operativos anuales sectorizados y por dependencia u organismo auxiliar y, en su caso, del programa financiero.

"El Congreso del Estado a más tardar el 1 de octubre de cada año, recibirá la Iniciativa de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado, para el Ejercicio Fiscal siguiente, así como las Iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los Municipios, para su examen, discusión y aprobación, debiendo aprobarlas a más tardar el 15 de diciembre de cada año.

"...

"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; ..."



das presupuestarias correspondientes, a fin de satisfacer la obligación que tiene el Estado de pagar las pensiones a sus trabajadores, así como de distribuir las cargas financieras dependiendo de qué Poder o Poderes fueron patrones del pensionista y por cuánto tiempo, pues es el propio Congreso quien cuenta con la información necesaria para ello en términos de la Ley del Servicio Civil.

**64.** No pasa por alto que las autoridades en sus informes señalaron que el presupuesto de egresos Local para el dos mil veintiuno prevé a favor del Poder Judicial una partida con los recursos necesarios para el pago de las pensiones, pues el hecho mismo de que el Congreso otorgue la pensión es, *per se*, el acto que causa la afectación con independencia de si la partida prevista en el presupuesto es idónea y suficiente.

**65.** En todo caso, las partes en este juicio deben tener presente, como hecho notorio,<sup>49</sup> que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió por unanimidad de cinco votos la controversia constitucional 15/2021, donde declaró la invalidez del oficio GOG/087/2020 y de los artículos décimo sexto (en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos), décimo octavo, párrafos primero y segundo, y del Anexo 2 del Decreto 1105 por el que se aprueba el *"Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021"*.

**66.** Como se advierte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez de los artículos décimo sexto, **en la parte que asigna el presupuesto total al Poder Judicial del Estado de Morelos** y décimo octavo, párrafos primero y segundo, así como el anexo 2 del Decreto número 1105 por el que **se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal de uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno**; para los efectos siguientes:

<sup>49</sup> Tesis P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963 y registro digital: 174899.



a. El Congreso del Estado de Morelos, sin dilación alguna, tome las medidas indispensables para garantizar que se otorgue al Poder Judicial de esa entidad federativa una cantidad equivalente al cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable en términos del artículo 40, fracción V, de la Constitución Local, en el entendido de que, para tal efecto, deberá precisar, con toda claridad y certeza, cómo quedó comprendido el gasto programable del ejercicio dos mil veintiuno, con qué conceptos y partidas presupuestarias y por qué, atendiendo a los parámetros y reglas que para tal efecto prevé el artículo 2, fracciones XVII, XVIII, XX y XXI, del 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*.

b. Hecho lo anterior, deberá transferir al Poder público actor la cantidad que, en su caso, resulte de la diferencia entre el cuatro punto siete por ciento (4.7 %) del gasto programable autorizado en el decreto de presupuesto de egresos para dos mil veintiuno y la asignación presupuestaria que se le hizo en cantidad total de \$549'034,000.00 (quinientos cuarenta y nueve millones treinta y cuatro mil pesos).

**67.** En ese sentido y conforme a lo razonado, lo procedente es declarar la **invalidez parcial del decreto seiscientos treinta y dos**, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6152, **únicamente en la parte de su artículo 3 que indica:**

"... siendo sufragada por el Poder Judicial del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 58, fracción I, inciso d) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor."

## IX. EFECTOS

**68.** El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45, todos de la ley reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los



alcances y efectos de éstas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales respecto de las cuales operen y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.

**69.** En atención a las consideraciones desarrolladas en el apartado precedente, se declara la invalidez del decreto seiscientos treinta y dos, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" Número 6152, únicamente en la parte del artículo 3, en el cual se indica que la pensión:

"... siendo sufragada por el Poder Judicial del Estado de Morelos; quien debe realizar el pago en forma mensual, con cargo al presupuesto autorizado a éste, en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos; cumpliendo con lo que disponen los artículos 55 y 58, fracción I, inciso d) de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos en vigor."

**70.** Cabe precisar que el efecto de la invalidez parcial decretada no puede causar afectación alguna a los derechos que ya se habían otorgado a la persona trabajadora pensionada o a sus beneficiarios y que no fueron materia de la invalidez decretada en la presente controversia, por lo que el Congreso del Estado de Morelos, en ejercicio de sus facultades deberá:

**a)** Modificar el decreto impugnado únicamente en la parte materia de la invalidez, y

**b)** A fin de no lesionar la independencia del Poder Judicial actor y en respeto del principio de autonomía en la gestión presupuestal de los Poderes, establecer de manera puntual:

- Si será el propio Congreso quien se hará cargo del pago de la pensión respectiva con cargo al presupuesto general del Estado, o

- En caso de considerar que debe ser algún otro Poder o entidad quien deba realizar los pagos correspondientes a la pensión, deberá otorgar efectiva-





mente los recursos necesarios para que dicho ente pueda satisfacer la obligación en cuestión.

71. Finalmente, esta declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Morelos.

## X. DECISIÓN

72. Por lo antes expuesto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la **invalidez parcial** del decreto número seiscientos treinta y dos, publicado el veintiuno de diciembre de dos mil veintidós en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos Número 6152, para los efectos precisados en esta sentencia.

TERCERO.—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 unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan Luis González Alcántara Carrancá, 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.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de enero de 2024 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA MUNICIPAL ASUMIRÁ, PREVIA AUTORIZACIÓN DEL CABILDO, LA REPRESENTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CUANDO EL TITULAR DE LA SINDICATURA SE NIEGUE A ASUMIRLA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XXIV, DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA TITULAR DE LA JEFA-TURA DEL DEPARTAMENTO DE AMPAROS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTE CUANDO DICHA FUNCIÓN LE HA SIDO DELEGADA POR ACUERDO ESCRITO DE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DE LA MESA DIRECTIVA DE ESE ÓRGANO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 24, FRACCIÓN I, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO Y 19, FRACCIÓN I, DEL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS DEL CONGRESO, AMBOS DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, ASÍ COMO EL OFICIO PRES/MCM-0402/2023, POR MEDIO DEL CUAL LA PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO LOCAL LE DELEGÓ LA REPRESENTACIÓN JURÍDICA PARA ATENDER LOS ASUNTOS LEGALES EN SU ASPECTO JURISDICCIONAL CONTENCIOSO DE LOS QUE SEA PARTE EL CONGRESO LOCAL),**

**III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DEL ACTO IMPUGNADO AL HABERSE GENERADO UNA NUEVA SITUACIÓN DE HECHO Y DE DERECHO (ACUERDO SEGUNDO DE LA DÉCIMA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DE VIGILANCIA DEL CONGRESO DEL ESTADO, MEDIANTE EL CUAL SE INICIA UN PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN AL MUNICIPIO O "ACUERDO DE FISCALIZACIÓN").**

**IV. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. LAS FACULTADES DE LAS LEGISLATURAS LOCALES PARA SU REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN TIENEN COMO LÍMITE LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO FISCALIZADO REGULADA POR EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, POR LO CUAL SU**



**EJERCICIO DEBE RESPETAR QUE EL GOBIERNO DE LOS MUNICIPIOS SE EJERCE POR EL AYUNTAMIENTO Y QUE SON LOS PROPIOS MUNICIPIOS LOS QUE MANEJAN SU PATRIMONIO Y A QUIENES CORRESPONDE LA LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL.**

**V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**VI. HACIENDA MUNICIPAL. SUS RECURSOS SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA Y DE EJERCICIO DIRECTO POR PARTE DE LOS AYUNTAMIENTOS.**

**VII. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. LA INTERVENCIÓN DE LA TESORERÍA MUNICIPAL POR PARTE DE LAS LEGISLATURAS LOCALES, ANTE EL INCUMPLIMIENTO REITERADO DE DETERMINADAS OBLIGACIONES POR PARTE DEL MUNICIPIO FISCALIZADO, DEBE RESTRINGIRSE A SU REVISIÓN, VIGILANCIA Y SUPERVISIÓN DURANTE UN PLAZO DETERMINADO, SIN QUE TALES ACCIONES PUEDAN TRADUCIRSE EN ACTOS DE ADMINISTRACIÓN.**

**VIII. CUENTA PÚBLICA MUNICIPAL. EL ACTO JURÍDICO QUE ORDENA UNA INTERVENCIÓN EN UNA TESORERÍA MUNICIPAL DEBE ACOTAR LA DISCRETIONALIDAD DE LA AUTORIDAD PARA QUE AL EJECUTAR LAS ACCIONES DE FISCALIZACIÓN, ÉSTAS NO SE TRADUZCAN EN ACTOS DE ADMINISTRACIÓN, POR LO CUAL NO PUEDE EXISTIR INCERTIDUMBRE JURÍDICA EN AQUÉL.**

**IX. CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA. EL ACUERDO DE INTERVENCIÓN DE LA TESORERÍA MUNICIPAL EMITIDO POR EL PLENO DEL CONGRESO LOCAL CUMPLE CON LOS LÍMITES TEMPORALES DE TODO ACTO DE REVISIÓN Y FISCALIZACIÓN, AL HABERSE ESTABLECIDO UNA DURACIÓN DE DOS AÑOS, ASÍ COMO LAS RAZONES POR LAS CUALES SE DETERMINÓ ESA TEMPORALIDAD (ACUERDO DICTADO POR EL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA**



**LLAVE EL DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN EL QUE AUTORIZA INTERVENIR A LA TESORERÍA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DEL ESTADO EL ONCE DE NOVIEMBRE SIGUIENTE).**

**X. CUENTA PÚBLICA DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA. EL ACUERDO DE INTERVENCIÓN DE LA TESORERÍA MUNICIPAL "EN GRADO DIRECTO" EMITIDO POR EL CONGRESO LOCAL, POR EL CUAL EL INTERVENTOR TIENE "LA FACULTAD DE EJECUTAR Y SUPERVISAR DE MANERA DIRECTA LOS ACTOS RELATIVOS A LA TESORERÍA RESPETANDO LO ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL" SIN QUE SE HUBIERA ACOTADO SU DISCRECIONALIDAD PARA QUE AL EJECUTAR TALES ACCIONES NO SE PUDIERAN TRADUCIR EN ACTOS ADMINISTRATIVOS PROVOCA INCERTIDUMBRE JURÍDICA, LO CUAL VULNERA LA POSIBILIDAD DEL MUNICIPIO DE ADMINISTRAR LIBREMENTE SU HACIENDA Y DISPONER DE LOS RECURSOS QUE LA INTEGRAN (INVALIDEZ DEL ACUERDO DICTADO POR EL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN EL QUE AUTORIZA INTERVENIR A LA TESORERÍA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DEL ESTADO EL ONCE DE NOVIEMBRE SIGUIENTE).**

**XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INVALIDEZ POR EXTENSIÓN DE TODOS LOS ACTOS DERIVADOS DEL ACUERDO DE INTERVENCIÓN, LO CUAL INCLUYE LOS OFICIOS EXPEDIDOS POR EL INTERVENTOR SIN QUE ESTO AFECTE LAS FACULTADES DE FISCALIZACIÓN DEL CONGRESO LOCAL (INVALIDEZ DEL ACUERDO DICTADO POR EL PLENO DEL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE EL DIEZ DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS, EN EL QUE AUTORIZA INTERVENIR A LA TESORERÍA DEL AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL ÓRGANO DE GOBIERNO DEL ESTADO EL ONCE DE NOVIEMBRE SIGUIENTE).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 248/2022. MUNICIPIO DE SAN ANDRÉS TUXTLA, ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO



DE LA LLAVE. 30 DE AGOSTO DE 2023. PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: CAMILO RAZIEL WEICHSEL ZAPATA.

## ÍNDICE TEMÁTICO

**Actos impugnados:** (a) el Acuerdo Segundo de la Décima Sesión de la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado de Veracruz, mediante el cual se inicia un procedimiento de revisión al Municipio de San Andrés Tuxtla (el "acuerdo de fiscalización") y (b) el Acuerdo del Pleno del Congreso Local que ordena la intervención a la tesorería del referido Municipio (el "acuerdo de intervención").

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	<b>ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA</b>	Se relatan los antecedentes del asunto así como el trámite que siguió la controversia.	1-19
II.	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente asunto.	19-20
III.	<b>PRECISIÓN DE LA LITIS</b>	Se tienen por efectivamente impugnados (a) el Acuerdo Segundo de la Décima Sesión de la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado, mediante el cual se inicia un procedimiento de revisión al Municipio (el acuerdo de fiscalización) y (b) el Acuerdo del Pleno del Congreso Local que ordena la intervención a su tesorería (el acuerdo de intervención).	20-21
IV.	<b>OPORTUNIDAD</b>	La demanda es oportuna.	21-22
V.	<b>LEGITIMACIÓN ACTIVA</b>	La demanda fue presentada por parte legitimada.	22
VI.	<b>LEGITIMACIÓN PASIVA</b>	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	23



<b>VII.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>	Esta Primera Sala advierte de manera oficiosa que el acuerdo de fiscalización ha dejado de producir efectos, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria en relación exclusiva con este acto.	23-27
<b>VIII.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<p>Se concluye que si bien las Legislaturas Locales pueden revisar y fiscalizar el ejercicio que los Municipios de su Estado hagan de sus recursos, esa facultad no puede ser ejercida arbitrariamente ni bajo cualquier supuesto.</p> <p>En el caso concreto, el acto reclamado desatiende las pautas establecidas en el artículo 115 constitucional, particularmente los principios de libre administración de la hacienda municipal y de ejercicio directo de los recursos. Aunque desde un plano de abstracción es viable autorizar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los Municipios y, en este ejercicio, una "intervención" de su Tesorería Municipal, el problema radica en que la intervención autorizada por el Poder demandado va más allá de los límites materiales que se desprenden del propio artículo 115 constitucional. Esta deficiencia es suficiente para declarar la invalidez del acuerdo de intervención.</p>	27-38
<b>IX.</b>	<b>DECISIÓN Y EFECTOS</b>	Se declara la invalidez total del acuerdo dictado el diez de noviembre de dos mil veintidós por el Pleno del Congreso de Veracruz en el que autoriza intervenir a la Tesorería del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla,	38-39



		<p>publicado el once de noviembre siguiente en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.</p> <p>La declaratoria anterior implica que la Tesorería Municipal ya no puede encontrarse sujeta a supervisión y evaluación del gasto programado con motivo de ese acto reclamado. En esa lógica, también deben declararse inválidos por extensión todos los actos derivados del acuerdo de intervención que resultó inconstitucional, lo que incluye a todos los oficios expedidos por el interventor.</p>	
	<p><b>PUNTOS RESOLUTIVOS</b></p>	<p>PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.</p> <p>SEGUNDO.—Se sobresee la controversia constitucional respecto al Acuerdo Segundo de la Décima Sesión de la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dictado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós.</p> <p>TERCERO.—Se declara la invalidez del Acuerdo del Pleno del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dictado el diez de noviembre de dos mil veintidós, en el que se autoriza intervenir a la Tesorería del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el once de noviembre siguiente en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado, en los términos y para los efectos precisados en los apartados VIII y IX de la presente ejecutoria.</p>	<p>39</p>



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 la controversia constitucional 248/2022, promovida por el Municipio de San Andrés Tuxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en contra del Poder Legislativo de esa entidad federativa.

### I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Antecedentes.** De las constancias de autos se advierten los siguientes antecedentes del asunto:<sup>1</sup>

a) El diecinueve de octubre de dos mil veintidós, la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado de Veracruz llevó a cabo su décima sesión ordinaria. Entre otros asuntos, en esta sesión se aprobó que se llevaran a cabo acciones de fiscalización al Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, Veracruz, a través de la Secretaría de Fiscalización del Congreso Local. En el acta de esta sesión el acuerdo quedó asentado en los términos siguientes:

"[E]l Diputado Rafael Gustavo Fararoni Magaña ... informa que han llegado a la Presidencia de la Comisión de (sic) diversas quejas por parte de ciudadanos de San Andrés Tuxtla, Veracruz en contra del Ayuntamiento de ese municipio, por irregularidades en el desempeño del presupuesto público del ejercicio 2022; en consecuencia y ante estos señalamientos, las y los diputados integrantes de la Comisión Permanente de Vigilancia aprueban por unanimidad en este acto acciones de fiscalización por parte del Congreso del Estado de Veracruz a través de la Secretaría de Fiscalización al ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, Veracruz de Ignacio de la Llave."

<sup>1</sup> Los antecedentes descritos en este apartado derivan tanto de la demanda como de la contestación y las pruebas aportadas. Es importante mencionar que hay algunos puntos en disputa entre las partes. Este apartado se limita a describir los hechos que se pueden apreciar del expediente.





b) Al día siguiente, el secretario de Fiscalización del Congreso Local notificó al Municipio de San Andrés Tuxtla del "inicio de acciones de fiscalización" mediante el oficio SF/M145/0504/2022. En dicho oficio se especificó que la finalidad de las acciones de fiscalización consistía en "efectuar una revisión y análisis financiero y técnico del ejercicio de los recursos asignados al Ayuntamiento, correspondiente al periodo 2022 y que incluye los documentos contables, administrativos, técnicos y legales que deriven". Asimismo, se requirió diversa información al Municipio y se levantó un acta de inicio de fiscalización.

c) A continuación, la narrativa de los hechos por parte del Municipio actor y el Poder Legislativo demandado difiere. La controversia está en si se entregó la información solicitada de manera completa y oportuna. Lo cierto es que hay una serie de oficios en los que la jefa del departamento de Auditoría y Análisis de la Cuenta Pública del Congreso Local requiere diversa información al Municipio actor. Por su parte, hay otra serie de oficios en los que el Municipio enlista la información entregada.

d) A partir de este ejercicio de fiscalización, la Comisión Permanente de Vigilancia presentó al Pleno del Congreso Local un dictamen con proyecto de acuerdo para autorizar la intervención de la Tesorería del Ayuntamiento del Municipio actor. En este dictamen, la Comisión señaló como antecedentes que había ordenado a la Secretaría de Fiscalización del Congreso que realizara actos de revisión a la administración municipal de San Andrés Tuxtla. Esto a partir de "diversos señalamientos ciudadanos" y "datos obtenidos en diversas fuentes de información pública". Asimismo, narró que el Municipio no tuvo una actitud cooperativa ante los diversos requerimientos de información.

En la parte considerativa del dictamen señaló que la negativa del Municipio a entregar información abonaba a los elementos que sugieren que el Ayuntamiento se conduce con opacidad en el manejo de los recursos. También refiere que se encontró que el director de obras públicas no cumple con los requisitos de ley para su puesto, lo que a su vez constituye un incumplimiento del órgano interno de control municipal a su obligación de verificar el cumplimiento de las normas que rigen la vida interna del Ayuntamiento.

Por lo anterior, consideró "procedente, necesario y urgente" que se designe un interventor a la Tesorería Municipal del Ayuntamiento con la finalidad de "garan-



tizar la transparencia en la utilización de los recursos públicos a través del control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades". Se especificó que la intervención requerida era en "grado directo", en donde "la persona designada para dicha encomienda, tenga la facultad de ejecutar y supervisar de manera directa, los actos relativos a la tesorería municipal". Como temporalidad de la intervención se fijaron dos años.

e) Este dictamen con proyecto de acuerdo fue aprobado en votación económica por parte del Pleno del Congreso Local el diez de noviembre de dos mil veintidós. En consecuencia, el secretario de Fiscalización de dicho Congreso nombró a un interventor y el catorce de noviembre de dos mil veintidós se levantó el acta de inicio de intervención. De esta acta destaca el requerimiento de diversa información por parte del interventor y la oposición del tesorero municipal a que el interventor cuente con firma mancomunada sobre las cuentas bancarias del Municipio.

**2. Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, María Elena Solana Calzada, presidenta municipal de San Andrés Tuxtla, Veracruz de Ignacio de la Llave,<sup>2</sup> promovió una controversia constitucional en contra del Poder Legislativo de ese Estado. El objeto de impugnación son los actos siguientes:

a) **De la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:** el acuerdo segundo de su décima sesión, dictado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós, en el que ordenó efectuar

---

<sup>2</sup> La presidenta municipal señaló que asumía la representación jurídica del Municipio en virtud de que el síndico único manifestó no poder firmar la demanda de controversia constitucional por cuestiones de salud y no podía comparecer de manera rutinaria para la presentación de documentos y desahogo de diligencias propias del medio de defensa en la Ciudad de México (página 1 de la demanda). En el auto admisorio se le reconoció dicha personalidad a partir del acta 27 ordinaria de la vigésimo séptima sesión ordinaria de cabildo, celebrada el diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, en la que se aprobó la delegación de la representación jurídica del Ayuntamiento del síndico en favor de la presidenta municipal. Esto de conformidad con el artículo 36, fracción XXIV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.



una revisión de análisis financiero y técnico del ejercicio de los recursos asignados al Ayuntamiento, correspondiente al periodo de ese año, que incluye los documentos contables, administrativos, técnicos y legales que se deriven. Este acuerdo fue notificado mediante oficio SF/M145/0504/2022, firmado por el secretario de Fiscalización de la LXVI Legislatura de Veracruz el veinte de octubre de dos mil veintidós (en adelante, el "**acuerdo de fiscalización**").

b) **Del Pleno del Congreso Local:** el acuerdo dictado el diez de noviembre de dos mil veintidós en el que autoriza intervenir a la Tesorería del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, publicado el once de noviembre siguiente en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz (en adelante, el "**acuerdo de intervención**").

3. **Argumentos de invalidez.** El Municipio actor expuso los siguientes argumentos de invalidez, los cuales se encuentran tanto en el apartado de "conceptos de invalidez" como en el capítulo dedicado a la suspensión de los actos reclamados:

a) Primer concepto de invalidez. El primer concepto de invalidez está dedicado a combatir el Acuerdo de Fiscalización de la Comisión Permanente de Vigilancia. Esencialmente, se plantea que el Pleno del Congreso y la Diputación Permanente son los únicos facultados para autorizar acuerdos para realizar actos y/o acciones de fiscalización, por lo que resulta violatorio de los principios de legalidad y seguridad jurídica (artículos 14 y 16 constitucionales), así como de la libertad hacendaria municipal (artículo 115 constitucional), que haya sido la Comisión Permanente de Vigilancia quien emitió el acuerdo de fiscalización. en el caso concreto, dada la fecha del acuerdo (diecinueve de octubre de dos mil veintidós), era la Diputación Permanente la que debía aprobarlo.

El Municipio sustenta este argumento en su interpretación de los artículos 33, fracción XLI, de la Constitución Política del Estado; 2, 5, 9, fracción I, 41, párrafo segundo, 42, fracción XIII y 61, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz; 72, 75, 78, 83, párrafo segundo y 84, fracción VII, inciso d), del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del



Estado de Veracruz; y el artículo 40, fracción II, inciso a), de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas en ese Estado.<sup>3</sup>

### <sup>3</sup> Constitución Local

"**Artículo 33.** Son atribuciones del Congreso: ...

"XLI. Llevar a cabo actividades preventivas de revisión, análisis, control, evaluación y vigilancia de la correcta y oportuna aplicación de los recursos públicos durante el ejercicio presupuestal en curso de los entes fiscalizables del Estado; y ..."

#### **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz**

"**Artículo 2.** El Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Congreso del Estado que tendrá su residencia oficial en el municipio de Xalapa-Enríquez, Veracruz."

"**Artículo 5.** El Congreso del Estado se reunirá a partir del cinco de noviembre de cada año para celebrar un Primer Período de Sesiones Ordinarias, el cual concluirá el día último del mes de enero del año siguiente; y a partir del dos de mayo de cada año.

"Para celebrar un Segundo Período de Sesiones Ordinarias que concluirá el día último del mes de julio siguiente.

"Las sesiones del Congreso y de sus comisiones serán públicas; pero cuando se trate de asuntos que exijan reserva, serán privadas, de conformidad con lo establecido por su normatividad interior.

"De manera excepcional, cuando existan contingencias sanitarias, ambientales, riesgos a la seguridad pública, a la protección civil, o cuando se declare estado de emergencia u otros casos de fuerza mayor, las sesiones del Congreso podrán celebrarse a distancia, de forma total, a través de las tecnologías de la información o sistemas electrónicos que se establezcan para ello. Todas las sesiones celebradas bajo esta modalidad deberán ser transmitidas en vivo.

"Las tecnologías de la información o sistemas electrónicos para la celebración de las sesiones a distancia deberán garantizar de manera eficaz la verificación del quórum, la intervención de viva voz de las y los legisladores partícipes, el registro de las votaciones, y que el acceso a dichas plataformas esté limitado a los Diputados y Diputadas, así como al personal previamente autorizado."

"**Artículo 9.** El Congreso se reunirá en Sesiones Extraordinarias cada vez que:

"I. Fuera convocado por la Diputación Permanente; y ..."

"**Artículo 41.** ...

"La Diputación Permanente funcionará durante los recesos del Congreso y, en el año de su renovación, hasta la instalación del sucesivo, debiendo integrarse proporcionalmente según el número de diputados pertenecientes a los diversos grupos legislativos, en los términos que establezca esta Ley."

"**Artículo 42.** Son atribuciones de la Diputación Permanente: ...

"XIII. Convocar al Congreso a las sesiones extraordinarias a que haya lugar, para los efectos de la discusión de los dictámenes relativos y, en su caso, aprobación de las Cuentas Públicas; y ..."

"**Artículo 61.** La Secretaría de Fiscalización, cuyo titular deberá contar con título de Licenciado en Derecho o de Contador Público, tendrá a su cargo las funciones siguientes: ...

"III. Practicar, por instrucciones del Secretario General, previo acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, Presidente de la Junta de Coordinación Política o de la Comisión Permanente de Vigilancia, indistintamente, con la aprobación del pleno del Congreso o, en su caso, de la Diputación Permanente, auditorías a los ayuntamientos, o designarle interventores. ..."

#### **Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz**

"**Artículo 72.** Inmediatamente después de cerrado el periodo de sesiones ordinarias del Congreso, se instalará la Permanente que durará en sus funciones todo el tiempo del receso. La composición



b) Segundo concepto de invalidez. El segundo concepto de invalidez también se dirige en contra del Acuerdo de Fiscalización de la Comisión Permanente de Vigilancia. Se sostiene que con este acuerdo se infringe el contenido de los artículos 64, 65 y 66 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado, los cuales regulan el procedimiento de fiscalización.<sup>4</sup>

y forma de nominación, conducción, así como la duración y atribuciones de la Permanente se rigen por lo establecido en los artículos 40 y 41 de la Constitución y 41, 42, 43, 44, 45 y 46 de la Ley, y las disposiciones de este ordenamiento."

"**Artículo 75.** Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley, decreto, acuerdo o iniciativa ante el Congreso de la Unión."

"**Artículo 78.** Acuerdo es toda resolución del Congreso, distinta a leyes o decretos, de carácter temporal para la atención y desahogo de asuntos específicos, que pueden ser aprobados por el Pleno o la Permanente."

"**Artículo 83.** ...

"Las sesiones extraordinarias del Congreso tendrán este carácter cuando se lleven a cabo fuera de los periodos de sesiones ordinarias. Se ocuparán exclusivamente del objeto señalado en la convocatoria y si no se hubieren agotado en la fecha en que deban abrirse las sesiones ordinarias, se cerrarán aquellas dejando los puntos pendientes para ser tratados en el periodo ordinario correspondiente. ..."

"**Artículo 84.** En las sesiones ordinarias del Pleno o en las de la Permanente, se dará cuenta de los asuntos listados, de conformidad con el siguiente orden: ...

"VII. Dictámenes a discusión: ...

"d) Dictámenes con proyecto de acuerdo. ..."

#### **Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas en ese Estado**

"**Artículo 40.** Las auditorías, revisiones, investigaciones, visitas, inspecciones y demás diligencias, que se efectúen en los términos de esta Ley, se practicarán por el personal expresamente comisionado por el Ente Fiscalizador, de la forma siguiente: ...

"II. En el caso del Congreso:

"a) A través de la Comisión, previo acuerdo del Congreso; ..."

<sup>4</sup> "**Artículo 64.** Para los efectos de lo previsto en el artículo 67, fracción III, de la Constitución del Estado, el Órgano podrá revisar durante el ejercicio en curso a los Entes Fiscalizables, así como respecto de ejercicios anteriores, derivado de denuncias fundadas que sean presentadas por cualquier persona, cuando se presuma el manejo, aplicación, custodia irregular o desvío de recursos públicos estatales o municipales y demás que le compete fiscalizar, de conformidad con los supuestos previstos en esta Ley.

"Las denuncias podrán presentarse ante el Congreso, la Comisión o directamente en el Órgano."

"**Artículo 65.** Las denuncias que se presenten deberán estar sustentadas con documentos y evidencias mediante los cuales se presuma el manejo, aplicación, custodia irregular o desvío de recursos públicos estatales o municipales y demás que compete fiscalizar al Órgano, en los supuestos establecidos en esta Ley.

"El escrito de denuncia deberá contar, como mínimo, con los siguientes elementos:

"I. El ejercicio en que se presentan los presuntos hechos irregulares; y

"II. Descripción de los presuntos hechos irregulares.



De estas normas el Municipio desprende tres requisitos de procedibilidad para llevar a cabo los actos de fiscalización: (i) la existencia de denuncias fundadas que sean presentadas por cualquier persona, cuando se presuma el manejo, aplicación, custodia irregular o desvío de recursos públicos estatales o municipales y demás que le compete fiscalizar, de conformidad con los supuestos previstos en esta ley; (ii) que las denuncias sean presentadas ante el Congreso del Estado, la Comisión Permanente de Vigilancia o directamente en el Órgano de Fiscalización Superior del Estado, y (iii) que las denuncias que se presentan deberán ser sustentadas con documentos y evidencias mediante los cuales se presuma el manejo, aplicación, custodia irregular o desvío de recursos públicos estatales o municipales y demás fiscalizables.

En el caso concreto –sigue el argumento– no existe denuncia fundada presentada ante el Congreso del Estado, la Comisión Permanente de Vigilancia o el Órgano de Fiscalización Superior. De hecho, en los antecedentes del acuerdo de intervención, la Comisión Permanente de Vigilancia señaló que el origen de la fiscalización fue por diversos señalamientos ciudadanos y datos obtenidos de diversas fuentes de información pública. Esto no equivale a una denuncia fundada que presuma el incorrecto manejo, aplicación, custodia irregular o desvío de recursos públicos estatales o municipales.

Finalmente señala que, si este tipo de dichos de cualquier persona o notas en medios de información se consideran suficientes para cumplir con los requi-

---

"Al escrito de denuncia deberán acompañarse los elementos de prueba, cuando sea posible, que se relacionen directamente con los hechos denunciados. El Órgano protegerá en todo momento la identidad del denunciante."

**"Artículo 66.** Las denuncias deberán referirse a presuntos daños o perjuicios a la Hacienda Pública Estatal o Municipal, o al patrimonio de los Entes Fiscalizables, en alguno de los siguientes supuestos de procedencia:

"I. Desvío de recursos hacia fines distintos a los autorizados;

"II. Irregularidades en la captación o en el manejo y utilización de los recursos públicos;

"III. Actos presuntamente irregulares en la contratación y ejecución de obras, contratación y prestación de servicios públicos, adquisición de bienes y otorgamiento de permisos, licencias y concesiones, entre otros;

"IV. La comisión concurrente de irregularidades en el ejercicio de los recursos públicos; y

"V. Inconsistencias en la información financiera o programática de cualquier Ente Fiscalizable que oculte o pueda originar daños o perjuicios a su patrimonio.

"El Órgano informará al denunciante la resolución que tome sobre la procedencia de iniciar la revisión correspondiente."



sitos de procedibilidad de las acciones de fiscalización, se generaría un gran peligro a la autonomía y libertad hacendaria municipal. El Poder Legislativo contaría con un poder fáctico y arbitrario sin precedentes para realizar actos de molestia al Municipio.

c) Tercer concepto de invalidez. En este concepto de invalidez el Municipio fija su atención en el acuerdo de intervención aprobado por el Pleno del Congreso.

En primer lugar, argumenta que la invalidez del acuerdo de intervención deriva de la invalidez del acuerdo de fiscalización. Dado que la intervención se ordenó a partir de los actos de fiscalización, y que el acuerdo de fiscalización es inválido por haber sido aprobado por un ente no facultado para ello y sin seguir los requisitos de procedibilidad, el acuerdo de intervención es un acto viciado de origen. Lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

En segundo lugar, el acuerdo de intervención carece de una debida fundamentación y motivación dado que los argumentos ahí planeados son falsos, infundados, ilegales e inconstitucionales. Esto porque justifican la intervención en una supuesta falta de entrega de información; sin embargo, los requerimientos hechos por la autoridad fiscalizadora fueron cumplidos en todo momento.

En este sentido, existe una contradicción importante en el acuerdo de intervención. Por un lado, se refiere que el Municipio no entregó la información solicitada; por otro, sin embargo, se habla de que se encontró información sobre el incumplimiento en los requisitos para la designación del puesto del director de obras públicas. Resulta contradictorio porque la información de los diversos directores fue proporcionada por el Municipio.

En tercer lugar, el Municipio refiere al oficio SF/M145/0507/2022, mediante el cual el secretario de Fiscalización solicitó se habilitara a más personal para que coadyuvara con la auditoría. Refiere que las personas designadas para esto no son parte de la plantilla laboral del Congreso Local, por lo que violan los procesos de fiscalización y, de manera particular, el artículo 40, fracción II, de la



Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz.<sup>5</sup> Esta norma establece que los actos de fiscalización deben ser realizados por el personal expresamente comisionado para ello, lo que el Municipio interpreta como personal que es parte de la plantilla laboral del Congreso Local.

Finalmente, se citan los artículos 111 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>6</sup> y 61, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado.<sup>7</sup> De su lectura conjunta el Municipio interpreta que existe un único supuesto para la designación de interventores por parte del Poder Legislativo Local: que el Ayuntamiento deje de cubrir las aportaciones que le corresponda pagar a los demás Municipios, al Estado, la Federación o entidades paraestatales o paramunicipales. Esto no ocurre en el presente caso.

d) Argumentos de invalidez en el capítulo de suspensión. Dentro del capítulo de suspensión, el Municipio cita la jurisprudencia P./J. 54/2003,<sup>8</sup> para argumentar

<sup>5</sup> **Artículo 40.** Las auditorías, revisiones, investigaciones, visitas, inspecciones y demás diligencias, que se efectúen en los términos de esta Ley, se practicarán por el personal expresamente comisionado por el Ente Fiscalizador, de la forma siguiente: ...

"II. En el caso del Congreso:

"a) A través de la Comisión, previo acuerdo del Congreso; ..."

<sup>6</sup> **Artículo 111.** Cuando algún Ayuntamiento deje de cubrir las aportaciones que le corresponda pagar a los demás Municipios, al Estado, la Federación o entidades paraestatales o paramunicipales, el Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes o la Diputación Permanente, en su caso, a petición del Ayuntamiento acreedor o del Ejecutivo nombrará un interventor en la Tesorería Municipal, hasta que sean cubiertas las aportaciones. En caso de que, por insolvencia o falta de liquidez, el Ayuntamiento no estuviere en posibilidad de cubrir las aportaciones, el monto deberá registrarse como deuda pública e inscribirse en el registro correspondiente para que en el presupuesto siguiente quede obligatoriamente incorporado y el Gobierno del Estado lo deduzca de los fondos o aportaciones que le correspondan."

<sup>7</sup> **Artículo 61.** La Secretaría de Fiscalización, cuyo titular deberá contar con título de Licenciado en Derecho o de Contador Público, tendrá a su cargo las funciones siguientes: ...

"III. Practicar, por instrucciones del Secretario General, previo acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, Presidente de la Junta de Coordinación Política o de la Comisión Permanente de Vigilancia, indistintamente, con la aprobación del pleno del Congreso o, en su caso, de la Diputación Permanente, auditorías a los ayuntamientos, o designarle interventores. ..."

<sup>8</sup> Jurisprudencia P./J. 54/2003, Tribunal Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1058, registro digital: 183317, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERVENCIÓN A LA TESORERÍA MUNICIPAL. ES INCONSTITUCIONAL LA QUE REALIZA LA LEGISLATURA DE UN ESTADO CUANDO LA LEY NO SEÑALA CUÁLES SERÁN SUS ALCANCES Y LÍMITES. Conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV,





que aun cuando las legislaturas locales están facultadas para revisar y fiscalizar la cuenta pública municipal, dicha facultad encuentra su límite en la esfera de atribuciones del Municipio, particularmente en la de administrar libremente su hacienda. En este sentido, las intervenciones en las Tesorerías Municipales tienen que determinar su objeto, alcance y límites materiales y temporales. De otro modo no hay forma de saber si la intervención es en grado de vigilancia o administración.

En el caso concreto, con el oficio INTER/CEV/001/2022, el interventor solicitó contar con firma mancomunada y la generación de un token bancario sobre las cuentas bancarias del Municipio. Esto es violatorio del artículo 53, fracción VII, del Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso de Veracruz,<sup>9</sup> el cual prescribe que la función de interventor es supervisar y evaluar el gasto programado, a través de los estados financieros y la cuenta pública. Además, esta es una vulneración a la libre administración de la hacienda municipal, toda

---

último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas Estatales están facultadas para revisar y fiscalizar la cuenta pública municipal, razón por la cual las disposiciones encaminadas a normar su realización encuentran como soporte de su constitucionalidad el propio artículo 115. Ahora bien, para el cabal ejercicio de esa atribución, las mencionadas legislaturas pueden incluir como normas de desarrollo, tanto disposiciones tendentes a sancionar conductas, positivas o negativas, por las que se evada su cumplimiento o se contravengan expresamente, lo que impediría la ejecución de los actos necesarios para la realización de esa tarea fiscalizadora, como aquellas que tiendan a asegurar su cumplimiento, como sería la posibilidad de decretar medidas precautorias; sin embargo, dichas normas de desarrollo, ya sea que su naturaleza o fines sean precautorios o punitivos, no pueden llegar al extremo de vulnerar la esfera de atribuciones de que constitucionalmente goza el Municipio fiscalizado, particularmente la de administrar libremente su hacienda, esto es, la esfera de atribuciones que aquél tiene, constituye el extremo y límite de las facultades de revisión y fiscalización que tiene atribuidas la legislatura. En consecuencia, si determinada legislación faculta a la Legislatura Estatal para intervenir la tesorería municipal y no determina cuál es su objetivo, alcance y límites materiales y temporales, sino que se circunscribe a establecer la facultad para realizar tal intervención, no hay elementos que permitan determinar si es sólo de vigilancia o en grado de administración, además de que tampoco puede definirse cuál será su duración, ni cómo se llevará a cabo, de manera que ante la incertidumbre jurídica de tal situación, se torna vulnerable la libre administración de la hacienda pública municipal, y debe estimarse inconstitucional tal disposición."

<sup>9</sup> "Artículo 53. La Dirección de Auditoría y Revisión Financiera tendrá las funciones siguientes: ...

"VII. Enviar interventores a los ayuntamientos, a fin de supervisar y evaluar que el gasto programado cumpla con los objetivos establecidos dentro de los criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia, mediante la revisión de los estados financieros y, en su caso, la cuenta pública documentada; ..."



vez que el acuerdo de intervención no establece cuál es su objetivo, alcance y límites materiales. Todo esto vulnera los artículos 14, 16 y 115 constitucionales.

4. **Admisión y trámite.** El entonces presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante auto de uno de diciembre de dos mil veintidós, ordenó formar y registrar la controversia constitucional con el número 248/2022, y ordenó turnar el expediente al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

5. En proveído de siete de diciembre siguiente, el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien fue asignado como instructor, admitió a trámite la demanda de controversia constitucional, tuvo por ofrecidas las pruebas documentales exhibidas, así como la designación de delegados. Asimismo, tuvo como demandado al Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que, antes de la celebración de la audiencia de ley, manifestaran lo que a su esfera competencial conviniera.

6. **Incidente de suspensión.** En el mismo acuerdo, en cuanto a la solicitud de suspensión realizada por el Municipio promovente, ordenó formar el cuaderno incidental respectivo.

7. El Municipio actor solicitó la medida cautelar a efecto de que la autoridad demandada suspendiera el acuerdo de intervención aprobado del diez de noviembre de dos mil veintidós. En concreto, su finalidad era que el secretario de Fiscalización del Congreso de Veracruz se abstuviera de seguir solicitando información y practicar diligencias derivadas de la orden de intervención a la Tesorería del Ayuntamiento.

8. Al respecto, el Ministro instructor **negó la medida cautelar** relativa a la solicitud de que la autoridades demandadas suspendieran el acuerdo de intervención de diez de noviembre de dos mil veintidós al advertir que se trataba de un acto consumado. Asimismo, determinó que no era factible paralizar las actividades del ente fiscalizador a efecto de que no siguiera solicitando información y practicando diligencias a partir de la intervención ordenada. Esto por el carácter



público de las actividades de revisión y fiscalización de las cuentas públicas conforme al artículo 116, fracción II, párrafo sexto, constitucional.<sup>10</sup>

9. Por otra parte, el Ministro instructor **concedió la suspensión** para el efecto de que: la autoridad demandada y el secretario de Fiscalización del Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, se abstengan de ejecutar los actos resultantes derivados de: 1) las acciones de fiscalización contenidas en el oficio SF/M145/0504/2022, originado por el acuerdo segundo tomado en la Décima Sesión de la Comisión Permanente de vigilancia el diecinueve de octubre de dos mil veintidós, notificado al Municipio de San Andrés Tuxtla; y, 2) del Acuerdo que ordena intervenir la Tesorería del Ayuntamiento, los cuales fueron publicados en la Gaceta Legislativa y Oficial de esa entidad el diez y once de noviembre de dos mil veintidós, esto mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a fin de preservar la materia del juicio.

10. **Contestación de la autoridad demandada.** La jefa del departamento de Amparos, en representación del Congreso y secretario de Fiscalización del Estado, rindió su informe mediante escrito recibido en este Alto Tribunal el veintitrés de febrero de dos mil veintitrés. Argumentó, en síntesis, lo siguiente:

a) Como cuestión preliminar y en relación con la narrativa de los hechos, señala que el Municipio actor pretende basar la invasión de competencias que plantea en las normas que resultan aplicables para las auditorías practicadas a los Municipios. En el caso concreto, sin embargo, no se llevó a cabo una auditoría, sino actos de fiscalización ordinarios. Éstos son competencia del Congreso Local, el cual cuenta con la Comisión Permanente de Vigilancia para realizar los

<sup>10</sup> **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. ...

"II. ...

"Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público. ..."



actos previos de fiscalización en términos de los artículos 18, fracción L, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local,<sup>11</sup> 47 y 106 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo Local.<sup>12</sup>

También se menciona que la Secretaría de Fiscalización tiene a su cargo la revisión y análisis de la aplicación de los recursos públicos de los ayuntamientos durante el ejercicio fiscal correspondiente. Esta función se encuentra definida en los artículos 61, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo;<sup>13</sup> 52,

<sup>11</sup> **Artículo 18.** Son atribuciones del Congreso: ...

"L. Llevar a cabo actividades preventivas de revisión, análisis, control, evaluación y vigilancia de la correcta y oportuna aplicación de los recursos públicos durante el ejercicio presupuestal en curso de los entes fiscalizables del Estado; ..."

<sup>12</sup> **Artículo 47.** Cuando las comisiones permanentes estudien un proyecto de dictamen legislativo, podrán solicitar, por conducto de sus presidentes, la información y las copias relacionadas con su competencia, de los documentos que obren en poder de las dependencias y entidades de los gobiernos, estatal y municipales, mismas que les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que por ley deban guardarse bajo reserva, en la inteligencia de que la lenidad o negativa a entregar dichas constancias dentro de plazos pertinentes, autorizará al Presidente a que, en vía de queja, se dirija al Gobernador del Estado o al Presidente Municipal de que se trate, dándole cuenta de tales omisiones. Tratándose de los Organismos Autónomos del Estado, el requerimiento se hará en forma directa por conducto del Presidente. También están facultadas para celebrar entrevistas con los servidores públicos que puedan contribuir a ilustrar su juicio respecto de la iniciativa a estudio.

"La petición de información de las comisiones permanentes, a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse por escrito, previo acuerdo de los miembros de las mismas, y deberá contestarse conforme a la Constitución.

"Las entrevistas a que se refiere este artículo serán generalmente privadas, pero por acuerdo de los miembros del órgano colegiado y con la anuencia del funcionario, podrán hacerse públicas; se sujetarán a la agenda que acuerden la directiva de la comisión y el servidor público y se llevarán a cabo en los recintos del Congreso, salvo acuerdo en contrario.

"Las comisiones, a invitación de los servidores públicos, podrán acudir a la oficina o despacho de éstos para celebrar reuniones y entrevistas de interés recíproco."

**Artículo 106.** Recibida por el Presidente de la comisión la iniciativa o solicitud correspondiente será inmediatamente distribuida entre sus miembros y se citará a una sesión en la que se le dará lectura, se designarán los apoyos técnicos legislativos y se acordarán las consultas y comparecencias de los servidores públicos o de particulares que se considere procedente.

"Para la celebración de los actos preparatorios del dictamen se estará a lo establecido por el artículo 47 y demás relativos de este Reglamento.

"El mismo procedimiento deberá seguirse, en caso de que la iniciativa o solicitud se hubiese turnado a comisiones unidas."

<sup>13</sup> En su contestación de demanda el Poder Legislativo Local señaló por un error mecanográfico que este artículo se encontraba en la Constitución Local, pero en la transcripción del mismo reprodujo el artículo 61, fracción I, de su ley orgánica, el cual es del tenor siguiente:



fracción II y XII, y 53, fracción VI, XII y XX, del Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso Local.<sup>14</sup>

En otro aspecto, se niega que el Municipio haya tenido disposición para entregar los documentos solicitados y que los haya terminado de entregar de manera completa.

b) Contestación al primer concepto de invalidez. El Poder demandado califica de artificial al argumento del Municipio, ya que el Congreso sí tiene facultades para llevar a cabo actividades preventivas de revisión, análisis, control, evaluación y vigilancia de la correcta y oportuna aplicación de los recursos públicos durante el ejercicio presupuestal en curso de los entes fiscalizables del Estado. Esto en términos de los artículos 33, fracción XLI, de la Constitución Local y 18, fracción L, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local.

Asimismo, el artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz,<sup>15</sup> establece que, cuando las Comisiones

---

**"Artículo 61.** La Secretaría de Fiscalización, cuyo titular deberá contar con título de Licenciado en Derecho o de Contador Público, tendrá a su cargo las funciones siguientes:

"I. Revisar y analizar la aplicación de los recursos públicos de los Ayuntamientos, durante el ejercicio fiscal correspondiente, mediante la verificación de sus estados financieros, anexos y demás información relativa que les requiera el Congreso; ..."

<sup>14</sup> **"Artículo 52.** La Secretaría de Fiscalización estará conformada por las unidades administrativas señaladas por el artículo 7, fracción IV, de este Reglamento y le corresponden, además de las establecidas en el artículo 61 de la Ley, las funciones siguientes:

" ...

"II. Realizar las fiscalizaciones que le soliciten los órganos competentes del Congreso por conducto de la Secretaría General;

" ...

"XII. Las demás que, en el ámbito de su competencia, le instruya la Secretaría General. ..."

**"Artículo 53.** La Dirección de Auditoría y Revisión Financiera tendrá las funciones siguientes: ...

"VI. Coordinar y practicar, en los ayuntamientos, las revisiones, inspecciones y evaluaciones, y formular, en su caso, observaciones y sugerencias de medidas correctivas; ...

"XII. Informar a la Secretaría de Fiscalización de los resultados de las evaluaciones, fiscalizaciones y auditorías realizadas a los Municipios; ...

"XX. Las demás que, en el ámbito de su competencia, le instruya su superior jerárquico."

<sup>15</sup> **"Artículo 47.** Cuando las comisiones permanentes estudien un proyecto de dictamen legislativo, podrán solicitar, por conducto de sus presidentes, la información y las copias relacionadas con su competencia, de los documentos que obren en poder de las dependencias y entidades de los gobiernos, estatal y municipales, mismas que les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se



Permanentes (como es el caso de la Comisión Permanente de Vigilancia) estudien un proyecto de dictamen legislativo, podrán solicitar, por conducto de sus presidentes, la información y las copias relacionadas con su competencia, de los documentos que obren en poder de las dependencias y entidades de los gobiernos estatal y municipales, mismas que les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que por ley deban de guardarse bajo reserva. El caso que nos ocupa, evidentemente, al tratarse de la utilización de recursos, debe ajustarse a los lineamientos de transparencia que deben regir a todo el ente público.

En cumplimiento a los citados preceptos jurídicos y con finalidad de garantizar la transparencia en la utilización de los recursos públicos a través del control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades, así como los criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia y, derivado de diversos señalamientos ciudadanos y fuentes de información pública, la citada Comisión Permanente de Vigilancia, al encontrarse frente a un acto categorizado como grave que afecta la hacienda municipal, así como la hacienda pública y social del Municipio, con fundamento en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, consideró válido y urgente ordenar a la Secretaría de Fiscalización de ese Congreso, realizar actos de revisión a la administración al Municipio actor. Este acto legislativo encuentra sustento en los artículos ya señalados.

---

refieran no sea de los que por ley deban guardarse bajo reserva, en la inteligencia de que la lenidad o negativa a entregar dichas constancias dentro de plazos pertinentes, autorizará al Presidente a que, en vía de queja, se dirija al Gobernador del Estado o al Presidente Municipal de que se trate, dándole cuenta de tales omisiones. Tratándose de los Organismos Autónomos del Estado, el requerimiento se hará en forma directa por conducto del Presidente. También están facultadas para celebrar entrevistas con los servidores públicos que puedan contribuir a ilustrar su juicio respecto de la iniciativa a estudio.

"La petición de información de las comisiones permanentes, a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse por escrito, previo acuerdo de los miembros de las mismas, y deberá contestarse conforme a la Constitución.

"Las entrevistas a que se refiere este artículo serán generalmente privadas, pero por acuerdo de los miembros del órgano colegiado y con la anuencia del funcionario, podrán hacerse públicas; se sujetarán a la agenda que acuerden la directiva de la comisión y el servidor público y se llevarán a cabo en los recintos del Congreso, salvo acuerdo en contrario.

"Las comisiones, a invitación de los servidores públicos, podrán acudir a la oficina o despacho de éstos para celebrar reuniones y entrevistas de interés recíproco."



A continuación, el Poder demandado aduce que con las actividades preventivas de revisión, análisis, control, evaluación y vigilancia llevadas a cabo por la Secretaría de Fiscalización (esto es, las actividades ordenadas por la Comisión Permanente de Vigilancia) se dotó de legalidad a todos y cada uno de los actos generados a raíz de dicho acuerdo (el acuerdo de fiscalización). Señala también que con esto se generó un contexto de certeza jurídica sobre el destino de los recursos públicos para las y los habitantes del Municipio.

Finalmente, señala que la revisión ordenada por el acuerdo de fiscalización fue prácticamente imposible de realizarse por la falta de cooperación del Municipio. Esto motivó el acuerdo de intervención por parte del Pleno del Congreso.

c) Contestación al segundo concepto de invalidez. Se plantea que la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado, en la que el Municipio actor basa su segundo concepto de invalidez, resulta inaplicable en el caso concreto. Esta ley reglamenta lo dispuesto en los artículos 116, fracción II, de la Constitución Federal,<sup>16</sup> 33, fracciones XXIX y XXX, de la Constitución Local<sup>17</sup>

<sup>16</sup> **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo. ...

"II. ...

"Las legislaturas de los estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Texto actualizado al martes 6 de junio de 2023. se desarrollará conforme a los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Los informes de auditoría de las entidades estatales de fiscalización tendrán carácter público.

"El titular de la entidad de fiscalización de las entidades federativas será electo por las dos terceras partes de los miembros presentes en las legislaturas locales, por periodos no menores a siete años y deberá contar con experiencia de cinco años en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades.

"La cuenta pública del año anterior deberá ser enviada a la Legislatura del Estado, a más tardar el 30 de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación cuando medie solicitud del Gobernador, suficientemente justificada a juicio de la Legislatura. ..."

<sup>17</sup> **Artículo 33.** Son atribuciones del Congreso:

"...

"XXIX. Revisar las Cuentas Públicas de los entes fiscalizables del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de su gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.



y establece las bases de organización y funcionamiento del Órgano de Fiscalización Superior del Estado. Sin embargo, los actos de fiscalización que nos ocupan parten del artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal.<sup>18</sup> El caso es totalmente distinto.

Se reitera también que el Municipio se negó a entregar la información solicitada durante el proceso de fiscalización, y que la entrega de ésta era con el propósito de evitar la intervención que terminó ocurriendo.

d) Contestación al tercer concepto de invalidez. Se sostiene que el acuerdo de intervención está debidamente fundado y motivado. Para ello reitera que el

---

"La revisión de las cuentas públicas la realizará el Congreso, con el apoyo del Órgano de Fiscalización Superior del Estado, de conformidad con lo establecido en las leyes aplicables. Si del examen que éste realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha autoridad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de éstos, en los términos de la ley.

"Los entes fiscalizables deberán presentar las Cuentas Públicas del año anterior al Congreso del Estado, a más tardar el día treinta de abril. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado, hasta por treinta días naturales, mediante solicitud del Gobernador y con autorización del Congreso, pudiendo, en su caso, comparecer el Secretario de Despacho correspondiente;

"XXX. Aprobar las Cuentas Públicas, con base en el análisis de su contenido y en las conclusiones técnicas del Informe del Resultado, entregado por el Órgano de Fiscalización Superior del Estado en términos de lo establecido por esta Constitución y la legislación aplicable, a más tardar, el último día del mes de octubre del año que corresponda, sin menoscabo que el trámite de las observaciones, recomendaciones y acciones promovidas por dicho órgano seguirá su curso en términos de lo dispuesto en las leyes respectivas.

"Para la aprobación de las Cuentas Públicas correspondientes, la Diputación Permanente podrá citar al Congreso a las sesiones extraordinarias a las que haya lugar; ..."

<sup>18</sup> **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...

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

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





Congreso Local tiene la facultad, en términos del artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal para fiscalizar y revisar la cuenta pública del Municipio. Asimismo, el Congreso Local tiene la atribución para llevar a cabo actividades preventivas de revisión, análisis, control, evaluación y vigilancia de la aplicación de los recursos y, en términos del artículo 61, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo Local,<sup>19</sup> de emitir acuerdos de intervención.

Sostiene también que el acto no puede traducirse en una violación a la libre administración hacendaria, ya que se proyectó solo sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal. De este modo, no se interfiere con la libertad del Municipio para ocupar ciertos recursos de conformidad con sus necesidades, siempre y cuando se apliquen al gasto público.

Además, señala que el propio Municipio consideró al acuerdo de intervención como un acto consumado. Esto al narrar en su demanda que el catorce de noviembre de dos mil veintidós se levantó el acta de inicio de intervención por parte de la Secretaría de Fiscalización.

Por último, se precisa que la buena administración pública, el combate a la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas se encuentran garantizadas por las medidas tomadas por el Congreso del Estado. Estos actos tienen su origen en la obligación consagrada en el artículo 1o. de la Constitución Federal, que establece la obligatoriedad para que las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos y la buena administración pública.

**11. Opinión de la Fiscalía General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** El fiscal general de la República y el consejero jurídico del Gobierno Federal se abstuvieron de formular pedimento.

<sup>19</sup> "Artículo 61. La Secretaría de Fiscalización, cuyo titular deberá contar con título de Licenciado en Derecho o de Contador Público, tendrá a su cargo las funciones siguientes: ...

"III. Practicar, por instrucciones del Secretario General, previo acuerdo del Presidente de la Mesa Directiva, Presidente de la Junta de Coordinación Política o de la Comisión Permanente de Vigilancia, indistintamente, con la aprobación del pleno del Congreso o, en su caso, de la Diputación Permanente, auditorías a los ayuntamientos, o designarle interventores. ..."



12. **Audiencia.** Agotados los trámites respectivos, se celebró la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, así como alegatos, el nueve de mayo de dos mil veintitrés. En esta se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

13. **Avocamiento.** Finalmente, mediante auto de primero de agosto de dos mil veintitrés, el presidente de esta Primera Sala señaló que la misma se abocara al conocimiento del asunto y remitió el expediente al Ministro ponente.

## II. COMPETENCIA

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal y 10, fracción I, 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, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Municipio de San Andrés Tuxtla y el Poder Legislativo, ambos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que es innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

## III. PRECISIÓN DE LA LITIS

15. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (la "ley reglamentaria"),<sup>20</sup> esta Suprema Corte debe fijar los actos y normas efectivamente cuestionadas en una controversia; obligación que, entre otros aspectos, debe cumplimentarse a través de una valoración integral del escrito inicial de demanda. En ese sentido, esta Primera Sala llega a la convicción de que la materia de la presente controversia constitucional es la que se detalló en

<sup>20</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."



los incisos a) y b) del párrafo segundo de esta ejecutoria. Esto es, el acuerdo segundo de la Décima Sesión de la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado, mediante el cual se inicia un procedimiento de revisión al Municipio (el acuerdo de fiscalización) y el Acuerdo del Pleno del Congreso Local que ordena la intervención a su Tesorería (el acuerdo de intervención).

16. La existencia de ambos acuerdos se encuentra acreditada. El acuerdo de fiscalización fue notificado al Municipio actor mediante el oficio SF/M145/0504/2022, cuya constancia obra en el expediente; asimismo, el Poder Legislativo demandado adjuntó el acta de la décima sesión de la Comisión Permanente de Vigilancia en la que se tomó este acuerdo. Respecto al acuerdo de intervención, el mismo se publicó el once de noviembre del dos mil veintidós en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz.

#### IV. OPORTUNIDAD

17. El artículo 21 de la ley reglamentaria establece en su fracción I el plazo de treinta días para promover una controversia constitucional cuando se impugnen actos.<sup>21</sup> El plazo de impugnación transcurre del día siguiente (a) al en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo impugnado, (b) al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o (c) al en que el actor se ostente sabedor de los mismos. A su vez, el artículo 3 del mismo ordenamiento señala que en los plazos sólo se contarán los días hábiles.<sup>22</sup>

18. En el caso que nos ocupa, el acuerdo de fiscalización se dictó el diecinueve de octubre de dos mil veintidós y se notificó al Municipio actor el día veinte de ese mismo mes y año. Así, el plazo para su presentación transcurrió del

<sup>21</sup> "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; ..."

<sup>22</sup> "Artículo 3. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes: ... II. Se contarán sólo los días hábiles, y ..."



veintiuno de octubre al seis de diciembre de dos mil veintidós.<sup>23</sup> Dado que la demanda fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós, resulta evidente que **se cumple con el requisito de temporalidad**.

19. La demanda también fue **presentada en tiempo** en relación con el acuerdo de intervención, ya que este acto fue dado a conocer a partir de su publicación el once de noviembre de dos mil veintidós en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado de Veracruz (sin que se advierta que el actor fuera notificado o se hiciera sabedor del mismo de manera previa). En consecuencia, el plazo para su impugnación corrió del catorce de noviembre de dos mil veintidós al diez de enero de dos mil veintitrés<sup>24</sup> y, como se dijo, la demanda fue presentada el veinticinco de noviembre de dos mil veintidós.

## V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

20. La controversia constitucional fue promovida por María Elena Solana Calzada, presidenta municipal de San Andrés Tuxtla, Veracruz de Ignacio de la Llave. Acreditó esta calidad con copia certificada del acta de sesión ordinaria de Cabildo para asignar nombramiento e integrar comisiones del Municipio recurrente.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> En este plazo se descontaron los días veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de octubre, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre y tres y cuatro de diciembre, por ser sábados y domingos, así como el uno, dos y veintiuno de noviembre de ese mismo año, por ser inhábiles, de conformidad con los incisos c) y n), del Acuerdo General 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 respecto de los asuntos de su competencia.

<sup>24</sup> En este plazo se descontaron los días doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de noviembre de dos mil veintidós; tres, cuatro, diez y once de diciembre del mismo año; uno, siete y ocho de enero de dos mil veintitrés, por ser sábados y domingos, así como el veintiuno de noviembre de dos mil veintidós por ser inhábil, de conformidad con el inciso c) del del Acuerdo General 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como los días dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil veintidós, por corresponder al segundo periodo vacacional de esta Suprema Corte.

<sup>25</sup> De conformidad con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez de la elección para la presidencia municipal del diez de junio de dos mil veintiuno.



21. En principio, la representación jurídica del Municipio recae en el síndico. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 36, fracción XXIV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, la presidenta municipal puede asumir la representación del Municipio cuando el síndico se encuentre impedido legalmente para ello, se excuse o se niegue a asumirla, requiriéndose, en este último caso, la previa autorización del Cabildo.<sup>26</sup> Esto es lo que ocurrió en el presente asunto, en el que se aprobó la delegación de la representación jurídica del Municipio a la presidenta municipal.<sup>27</sup> Así, quien suscribe cuenta con la legitimación necesaria para interponer el presente medio de impugnación.

## VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

22. Por parte de la autoridad demandada acudió Leticia Cazarín Marcial, en su carácter de jefa del departamento de Amparos en representación del Congreso del Estado de Veracruz. Este carácter fue acreditado con copia de su nombramiento de fecha once de enero de dos mil veintitrés. Sus atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo se desprenden de los artículos 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz<sup>28</sup> y 19, fracción I, del Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso del Estado de Veracruz,<sup>29</sup> así como del oficio PRES/MCM-0402/2023 por medio del cual la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso Local le delegó la repre-

<sup>26</sup> **Artículo 36.** Son atribuciones de la Presidenta o Presidente Municipal: ...

"XXIV. Asumir la representación jurídica del Ayuntamiento en los actos y hechos en que éste fuera parte, cuando el Síndico esté impedido legalmente para ello, se excuse o se niegue a asumirla, requiriéndose, en este último caso, la previa autorización del Cabildo; y ..."

<sup>27</sup> Acta número 027 ordinaria, de la vigésima séptima sesión ordinaria de Cabildo celebrada el diecisiete de noviembre de dos mil veintidós, en la que se aprobó la delegación de la representación jurídica del Ayuntamiento del síndico en favor de la presidenta municipal.

<sup>28</sup> **Artículo 24.** El presidente de la Mesa Directiva, fungirá como Presidente del Congreso del Estado y tendrá las atribuciones siguientes:

"I. Representar legalmente al Congreso del Estado y delegar dicha función el Servidor Público que designe, mediante acuerdo escrito; ..."

<sup>29</sup> **Artículo 19.** La Dirección de Servicios Jurídicos tendrá las funciones siguientes:

"I. Atender los asuntos legales en sus aspectos consultivo y contencioso; al efecto ejercerá, por acuerdo delegatorio del Presidente, la representación jurídica del mismo en los juicios y procedimientos contenciosos en los que éste sea parte, ejerciendo todas las acciones que sean necesarias para proteger el interés jurídico del mismo, así como presentar denuncia o querrela ante el Ministerio Público, de los hechos que lo ameriten; ..."



sentación jurídica para atender los asuntos legales en su aspecto jurisdiccional contencioso de los que sea parte el Congreso Local.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

23. El Poder Legislativo demandado no hizo valer ningún motivo de improcedencia o sobreseimiento. No obstante, esta Primera Sala advierte de manera oficiosa que el acuerdo de fiscalización ha dejado de producir efectos, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria<sup>30</sup> en relación exclusiva con este acto.

24. En suma, esta Sala considera que el acuerdo de fiscalización y todas las actividades derivadas de éste (esto es, las diversas solicitudes de información realizadas por la Secretaría de Fiscalización del Congreso Local) culminaron con el acuerdo de intervención. La intervención acordada en contra del Municipio actor es justamente el producto y resultado de las actividades de fiscalización ejercidas bajo el acuerdo de fiscalización, de modo que éste ha dejado de surtir efectos y ha sido reemplazado por el de intervención.

<sup>30</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...

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

Esta causal de improcedencia ha sido interpretada por el Tribunal Pleno de esta Corte en la jurisprudencia P./J. 54/2001, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, registro digital: 190021, de rubro y texto: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS. 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 improcedencia 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 al 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."



25. Lo anterior es reconocido por las dos partes de esta controversia. En su narrativa de los hechos, el Municipio señaló que la intervención en su Tesorería fue la "consecuencia de los actos de fiscalización ordenado (sic) por el acuerdo segundo tomado en la Décima Sesión de la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso de Veracruz".<sup>31</sup> Posteriormente, en su tercer concepto de invalidez, reitera que la intervención se dio por el acto de fiscalización.<sup>32</sup>

26. Lo anterior es particularmente importante para el Municipio. Uno de sus argumentos principales es que el acuerdo de intervención adolece de una indebida fundamentación y motivación por partir del acuerdo de fiscalización, el cual también alega es ilegal por haber sido aprobado por autoridad incompetente y sin el procedimiento adecuado. Éste es el argumento sobre el vicio de origen de la intervención; origen que es precisamente el acuerdo de fiscalización.

27. Por su parte, el Poder Legislativo demandado narró cómo el dictamen con proyecto de acuerdo que la Comisión Permanente de Vigilancia sometió al Pleno del Congreso para decretar la intervención fue el resultado de las actividades de fiscalización; esto es, de las actividades realizadas a partir del acuerdo de fiscalización.<sup>33</sup> Igualmente, es notable su argumento en el sentido de que el acuerdo de fiscalización encuentra fundamentación en el artículo 47 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Veracruz.<sup>34</sup> Entre otras cosas, dicho artículo establece la facultad de las Comisiones

<sup>31</sup> Página 7 de la demanda.

<sup>32</sup> Página 19 de la demanda.

<sup>33</sup> Ver particularmente las páginas 26 y 27 de la contestación de demanda.

<sup>34</sup> **Artículo 47.** Cuando las comisiones permanentes estudien un proyecto de dictamen legislativo, podrán solicitar, por conducto de sus presidentes, la información y las copias relacionadas con su competencia, de los documentos que obren en poder de las dependencias y entidades de los gobiernos, estatal y municipales, mismas que les serán proporcionadas, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los que por ley deban guardarse bajo reserva, en la inteligencia de que la lenidad o negativa a entregar dichas constancias dentro de plazos pertinentes, autorizará al Presidente a que, en vía de queja, se dirija al Gobernador del Estado o al Presidente Municipal de que se trate, dándole cuenta de tales omisiones. Tratándose de los Organismos Autónomos del Estado, el requerimiento se hará en forma directa por conducto del Presidente. También están facultadas para celebrar entrevistas con los servidores públicos que puedan contribuir a ilustrar su juicio respecto de la iniciativa a estudio.

"La petición de información de las comisiones permanentes, a que se refiere el párrafo anterior, deberá hacerse por escrito, previo acuerdo de los miembros de las mismas, y deberá contestarse conforme a la Constitución. ..."



del Congreso Local para solicitar información a las entidades municipales en la elaboración de sus dictámenes legislativos. Con independencia de que este sea efectivamente el fundamento del acuerdo de fiscalización –y en dicho acuerdo no se citó este artículo–, lo relevante es el entendimiento de que los actos de fiscalización simplemente dieron materia a la intervención recomendada por la Comisión Permanente de Vigilancia y aprobada por el Pleno del Congreso Local.

28. En cuanto al dictamen mismo de la Comisión Permanente de Vigilancia, el acuerdo de fiscalización es señalado como el primer antecedente y la justificación que se da para la intervención son las actividades desarrolladas a partir de este acuerdo. Las actividades de fiscalización son, en este sentido, la motivación del acuerdo de intervención.

29. Es cierto que no existe un acuerdo que haya marcado explícitamente el fin de las actividades de fiscalización por parte de la Secretaría de Fiscalización, y que la normativa del Estado de Veracruz no señala de manera expresa que una vez que se aprueba la intervención de la Tesorería Municipal cesarán inmediatamente estas actividades. Sin embargo, la intervención de una Tesorería Municipal es en sí un acto de fiscalización al tener como finalidad la supervisión y evaluación del gasto programado.<sup>35</sup> Así, lo lógico es que la fiscalización continúa, pero ahora bajo el amparo del acuerdo de intervención, no del de fiscalización que sólo fue instrumental en la generación de la intervención.

<sup>35</sup> Esta finalidad se encuentra en los artículos 53, fracción VII, y 54, fracción XIII, del Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso de Veracruz, los cuales son del tenor siguiente:

**"Artículo 53.** La Dirección de Auditoría y Revisión Financiera tendrá las funciones siguientes: ...

"VII. Enviar interventores a los ayuntamientos, a fin de supervisar y evaluar que el gasto programado cumpla con los objetivos establecidos dentro de los criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia, mediante la revisión de los estados financieros y, en su caso, la cuenta pública documentada; ..."

**"Artículo 54.** Al Departamento de Auditoría y Análisis de la Cuenta Pública le corresponden las funciones siguientes: ...

"XIII. Actuar, por instrucciones del Secretario General a través del superior inmediato, como interventores en los ayuntamientos que indique el Pleno, la Permanente o el Presidente, a fin de supervisar y evaluar que el gasto programado cumpla con los objetivos establecidos dentro de los criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia, para lo cual podrá revisarse la cuenta pública documentada; ..."





30. Incluso, de los documentos que obran en el expediente extraemos esta misma conclusión. Hasta antes del diez de noviembre de dos mil veintidós (fecha del acuerdo de intervención) los requerimientos de información venían de la Secretaría de Fiscalización y sus unidades administrativas, y su fundamento era el acuerdo de fiscalización.<sup>36</sup> A partir de la intervención, es el interventor por sí mismo y no dicha secretaría quien ha requerido diversa información al Municipio. Nos parece claro, entonces, que el acuerdo de intervención ha reemplazado y puesto fin a los efectos del acuerdo de fiscalización.

31. Por lo anterior, esta Primera Sala concluye que han cesado los efectos del acuerdo de fiscalización y, por ende, debe sobreseerse en la controversia respecto a este acto. Ahora bien, este pronunciamiento no implica que no podamos estudiar los argumentos del Municipio actor relativos a la ilegalidad de este Acuerdo. Como vimos, las actividades realizadas bajo su amparo son la motivación misma del acuerdo de intervención, de modo que un vicio de origen tiene el potencial de afectar la legalidad de la intervención. Esto, sin embargo, es materia del estudio de fondo del asunto.

## VIII. ESTUDIO DE FONDO

32. En virtud del sobreseimiento recién establecido, la litis del presente asunto se circunscribe a analizar la existencia de una invasión competencial con motivo del acuerdo dictado el diez de noviembre de dos mil veintidós mediante el cual el Pleno del Congreso de Veracruz autoriza la intervención de la Tesorería del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla (al que hemos denominado el "acuerdo de intervención"). El texto de este acuerdo es el siguiente:

### "ACUERDO

**"PRIMERO.** A fin de garantizar el derecho a la buena administración pública, con fundamento en los artículos 9 y 10 de la Convención de las Naciones Unidas

<sup>36</sup> En este sentido véanse los oficios DAyACP/076/2022, DAyACP/077/2022, DAyACP/078/2022, DAyACP/079/2022, DAyACP/080/2022 y DAyACP/081/2022, todos firmados por la jefa del departamento de Auditoría y Análisis de la Cuenta Pública del Congreso local que es parte de la Secretaría de Fiscalización conforme al artículo 7, fracción IV, inciso a), del Reglamento de los Servicios Administrativos del Congreso del Estado de Veracruz.



contra la Corrupción; la resolución 1/18 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; los artículos 1o., 115 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33 fracción XLI de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 38, 39, fracción XL y 61, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; 53, fracción VII y 54, fracción XIII, del Reglamento de los Servicios Administrativos del Poder Legislativo del Estado; y 73 de la Ley Orgánica del Municipio Libre: se autoriza intervenir la Tesorería del ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, Veracruz, con un alcance material de intervención directa y por una temporalidad de dos años y con la finalidad de supervisar y evaluar que el gasto programado cumpla con los objetivos establecidos dentro de los criterios de eficacia, eficiencia, responsabilidad y transparencia, con apego al marco legal que le rige.

**"SEGUNDO.** De conformidad con el artículo 61, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, se instruye a la Secretaría General del H. Congreso del Estado, para que, conforme a la estructura orgánica y administrativa, se designe el interventor correspondiente y cumpla los efectos señalados en la parte considerativa del dictamen.

**"TERCERO.** Publíquese el presente acuerdo en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, entrando en vigor el día de su publicación y haciendo las veces de notificación a las partes involucradas.

"Dado en el Salón de Sesiones de la LXVI Legislatura del Honorable Congreso del Estado, en la Ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los diez días del mes de noviembre del año dos mil veintidós.

"Rúbrica

"Margarita Corro Mendoza

"Diputada Presidenta

"Rúbrica

"Arianna Guadalupe Ángeles Aguirre

"Diputada Secretaria"

33. Dado que el acuerdo de intervención integra la parte considerativa del dictamen de la Comisión Permanente de Vigilancia en su punto segundo, es



importante tener en cuenta el alcance material y temporal de la intervención que se planteó en dicho dictamen. Esta delimitación se hizo en las consideraciones X y XI:

"X. En este caso, se requiere una intervención en un grado directo, es decir donde la persona designada para dicha encomienda, tenga la facultad de ejecutar y supervisar de manera directa, los actos relativos a la tesorería municipal, respetando siempre lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, referente a la administración de los recursos públicos. ...

"XI. ... del análisis de los puntos anteriores y considerando el trabajo, el tamaño del municipio, la omisión en el cumplimiento de obligaciones, el ocultamiento de la información y los plazos establecidos, se estima que la temporalidad requerida para cumplir, es de dos años a partir de que la persona nombrada para dicha tarea, se establezca formal y materialmente en dicho municipio, teniendo así el acceso a la información."

34. Para combatir este acuerdo, el Municipio argumenta que este parte de un acto viciado de origen (el acuerdo de fiscalización), que carece de una debida fundamentación y motivación, y que representa una vulneración a su garantía de libre administración de la hacienda municipal. Todo esto en violación de los artículos 14, 16 y 115 constitucionales. En sentido opuesto, el Poder Legislativo demandado sostiene que es precisamente el artículo 115, fracción IV, constitucional el que le da la facultad de fiscalizar el gasto público del Municipio, y que esta es la base constitucional con la que se expidió el acuerdo de intervención y el de fiscalización.

35. Suplidos en su deficiencia, esta Primera Sala considera como **parcialmente fundados** los argumentos de invalidez del Municipio actor. Es cierto que las Legislaturas Locales pueden revisar y fiscalizar el ejercicio que los Municipios de su Estado hagan de sus recursos; como señala el Poder demandado, esta facultad deriva explícitamente del artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal<sup>37</sup> y es viable que los Estados detallen la forma en que la

<sup>37</sup> "Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes: ...



ejercen a través de su normativa local.<sup>38</sup> Sin embargo, esa facultad no puede ser ejercida arbitrariamente ni bajo cualquier supuesto. De lo contrario se permitiría a las Legislaturas un grado tal de intervención en los Municipios que prácticamente haría nugatorio el régimen de autonomía municipal.

36. En el caso concreto, el acto reclamado desatiende las pautas establecidas en el artículo 115 constitucional, particularmente los principios de libre administración de la hacienda municipal y de ejercicio directo de los recursos. Aunque desde un plano de abstracción es viable autorizar la revisión y fiscalización de las cuentas públicas de los Municipios y, en este ejercicio, una "intervención" de su Tesorería Municipal, el problema radica en que la intervención autorizada por el Poder demandado va más allá de los *límites materiales* que se desprenden del propio artículo 115 constitucional. Esta deficiencia es suficiente para declarar la **invalidez** del acuerdo de intervención.

37. Para explicar a detalle esta conclusión, en las líneas siguientes describiremos el parámetro de regularidad constitucional y los precedentes aplicables. Después destacaremos las razones específicas que nos llevan a declarar la invalidez del acuerdo reclamado.

---

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

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

<sup>38</sup> Esto así se ha reconocido en las controversias constitucionales 15/1998, 16/1998, 10/1999 y 327/2001, todas ellas resueltas por el Tribunal Pleno por unanimidad de votos en las sesiones públicas del once de mayo del dos mil, trece de febrero de dos mil uno y ocho de julio de dos mil tres, respectivamente. Por parte de esta Sala, dichos precedentes fueron retomados en la controversia constitucional 267/2019, sentencia de veinticinco de noviembre de dos mil veinte, fallada por unanimidad de votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández y Ana Margarita Ríos Farjat, quienes señalaron que están con el sentido de la sentencia, pero con salvedad en las consideraciones; Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a formular voto concurrente; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y Juan Luis González Alcántara Carrancá (presidente).



### Parámetro de regularidad y precedentes aplicables

38. Nuestro punto de partida es el artículo 115 constitucional y la construcción jurisprudencial que esta Corte ha establecido a partir de su lectura. Sobre el tema específico de la intervención a las Tesorerías Municipales, en la controversia constitucional 267/2019, esta Sala realizó una relatoría y sistematización de los precedentes aplicables la cual retomamos y complementamos para la resolución del presente caso.<sup>39</sup>

39. La premisa en estos asuntos es que el artículo 115 establece dos prerrogativas que tienen que estar en equilibrio. De un lado está la libertad hacendaria municipal, una garantía constitucional de los entes municipales que, entre otros muchos aspectos, incluye un ámbito competencial de libre administración de los recursos públicos. Del otro lado encontramos la facultad de fiscalización de los recursos municipales por parte de las Legislaturas de los Estados.

40. Sobre estas dos facetas del artículo 115, en las controversias constitucionales 15/1998, 16/1998 y 44/2005, se precisó que la libertad hacendaria municipal "está acotada por las disposiciones del texto constitucional que, al facultar a las legislaturas locales para intervenir en la determinación de los ingresos de los Municipios y en la revisión de su cuenta pública, buscan garantizar la transparencia en la utilización de los recursos públicos a través del control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades".<sup>40</sup> Ninguno de los dos lados de la ecuación es absoluto y el punto fino está en delinear la línea de frontera. A nivel abstracto, en la controversia constitucional 267/2019, se definió que la esfera de atribuciones que la Constitución les confiere a los Municipios constituye este límite. La autorización de cierto grado de intervención a las Legislaturas no les da una prerrogativa absoluta sobre el ejercicio de los recursos municipales.

41. Esto último fue particularmente enfatizado por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 327/2001 (que dio lugar a la jurisprudencia P./J.

<sup>39</sup> *Ibíd.* párrs. 68-73.

<sup>40</sup> Tribunal Pleno, *controversia constitucional 15/1998*, pp. 78-79; Tribunal Pleno, *controversia constitucional 16/1998*, p. 78; Tribunal Pleno, *controversia constitucional 44/2005*, p. 54.



54/2003).<sup>41</sup> En este precedente, el objeto de análisis era el artículo 47, último párrafo, de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México,<sup>42</sup> el cual preveía la posibilidad de decretar la intervención de la Tesorería Municipal ante el incumplimiento reiterado de determinadas obligaciones por parte del Municipio fiscalizado, sin precisar si el interventor sólo tenía la función de revisar la administración del Municipio o también la de administrar la propia hacienda fiscalizada.

42. El Pleno explicitó que la falta de determinación del artículo lo hacía inconstitucional, pues "una intervención que puede llegar a administrar la hacienda pública municipal sería contraria a la libre administración municipal, y

<sup>41</sup> Tribunal Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, septiembre de dos mil tres, página 1058, número de registro digital: 183317, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. INTERVENCIÓN A LA TESORERÍA MUNICIPAL. ES INCONSTITUCIONAL LA QUE REALIZA LA LEGISLATURA DE UN ESTADO CUANDO LA LEY NO SEÑALA CUÁLES SERÁN SUS ALCANCES Y LÍMITES. Conforme a lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Legislaturas Estatales están facultadas para revisar y fiscalizar la cuenta pública municipal, razón por la cual las disposiciones encaminadas a normar su realización encuentran como soporte de su constitucionalidad el propio artículo 115. Ahora bien, para el cabal ejercicio de esa atribución, las mencionadas legislaturas pueden incluir como normas de desarrollo, tanto disposiciones tendentes a sancionar conductas, positivas o negativas, por las que se evada su cumplimiento o se contravengan expresamente, lo que impediría la ejecución de los actos necesarios para la realización de esa tarea fiscalizadora, como aquellas que tiendan a asegurar su cumplimiento, como sería la posibilidad de decretar medidas precautorias; sin embargo, **dichas normas de desarrollo, ya sea que su naturaleza o fines sean precautorios o punitivos, no pueden llegar al extremo de vulnerar la esfera de atribuciones de que constitucionalmente goza el Municipio fiscalizado, particularmente la de administrar libremente su hacienda**, esto es, la esfera de atribuciones que aquél tiene, constituye el extremo y límite de las facultades de revisión y fiscalización que tiene atribuidas la legislatura. **En consecuencia, si determinada legislación faculta a la Legislatura Estatal para intervenir la tesorería municipal y no determina cuál es su objetivo, alcance y límites materiales y temporales, sino que se circunscribe a establecer la facultad para realizar tal intervención, no hay elementos que permitan determinar si es sólo de vigilancia o en grado de administración, además de que tampoco puede definirse cuál será su duración, ni cómo se llevará a cabo, de manera que ante la incertidumbre jurídica de tal situación, se torna vulnerable la libre administración de la hacienda pública municipal, y debe estimarse inconstitucional tal disposición.**"

<sup>42</sup> "Artículo 47. ... La Comisión Inspectora de la Contaduría General de Glosa, podrá solicitar a la autoridad competente, la suspensión temporal o la revocación definitiva del nombramiento o mandato del servidor público municipal que corresponda; **en su caso, hasta la intervención de la tesorería respectiva**, en los casos debidamente acreditados de omisión reiterada en el cumplimiento de las obligaciones previstas en las fracciones I, V y VI de este artículo."



excedería la facultad de revisión y fiscalización de la hacienda pública".<sup>43</sup> Asimismo, se especificó que las normas que desarrollan la facultad de fiscalización por parte de las Legislaturas "no pueden llegar al extremo de vulnerar la esfera de atribuciones de que constitucionalmente goza el fiscalizado, en este caso, el municipio"; en otras palabras, "la esfera de atribuciones de que goza el fiscalizado ... funge como extremo y límite de las facultades de revisión y fiscalización que tiene atribuidas el fiscalizador".<sup>44</sup>

43. Lo anterior llevó a esta Corte a precisar que la facultad de revisión y fiscalización de las Legislaturas Locales tiene límites tanto *materiales* como *temporales*.<sup>45</sup> Sobre los primeros, su delimitación se debe hacer conforme a las facultades exclusivas que la Constitución asigna a los Municipios en su artículo 115. De nuevo, esta es la línea fronteriza de las facultades de revisión y fiscalización de las Legislaturas Locales. En este sentido, el ejercicio de estas facultades debe respetar, en primer lugar, que el gobierno de los Municipios corresponde al Ayuntamiento que fue producto de una elección popular directa (fracción I); en segundo, que son los propios Municipios los que manejarán su patrimonio (fracción II) y, por último, que la administración de la hacienda municipal corresponde directamente a los Municipios (fracción IV).<sup>46</sup>

44. Una forma análoga de aproximarnos a estas facultades exclusivas es a partir de los principios, derechos y facultades en materia de hacienda municipal que esta Sala sintetizó en la tesis 1a. CXI/2010<sup>47</sup> y que derivan de lo sostenido

<sup>43</sup> Tribunal Pleno, *controversia constitucional 327/2001*, p. 129.

<sup>44</sup> *Ibid.* p. 118.

<sup>45</sup> En el momento en que se hizo el contraste entre el artículo 47 impugnado y el estándar de validez fijado por el artículo 115 constitucional se llegó a la siguiente conclusión: "En este contexto, la inconstitucionalidad en el presente radica en una cuestión de grado, o más bien de falta de definición del grado y características en que opera la intervención de la tesorería municipal, como serían el **aspecto temporal y material** que pudiera revestir dicha intervención, pues ante la falta de definición de temporalidad se llega a una falta de establecimiento del grado de intervención de que será objeto la tesorería". *Ibid.* p. 128 (énfasis añadido).

<sup>46</sup> Estas facultades exclusivas de los Municipios así fueron destacadas en la controversia constitucional 10/1999, *Op. Cit.* pp. 120-121

<sup>47</sup> Primera Sala, tesis aislada 1a. CXI/2010, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, registro digital: 163468, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISITOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el



por el Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 5/2005 y 14/2004.<sup>48</sup> Este fue precisamente el acercamiento seguido en la controversia constitucional 44/2005, en donde el Municipio de Tecomán, Colima, cuestionó actos del Legislativo Local de dicha entidad que, en su concepto, constituían una intervención en su tesorería.

fortalecimiento de su autonomía a nivel constitucional, los cuales, al ser observados, garantizan el respeto a la autonomía municipal, y son los siguientes: a) el principio de libre administración de la hacienda municipal, que tiene como fin fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, para que tengan libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfagan sus necesidades sin estar afectados por intereses ajenos que los obliguen a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales, en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos; además, este principio rige únicamente sobre las participaciones federales y no respecto de las aportaciones federales, pues las primeras tienen un componente resarcitorio, ya que su fin es compensar la pérdida que resienten los estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación; mientras que las aportaciones federales tienen un efecto redistributivo, que apoya el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en los estados y Municipios económicamente más débiles, para impulsar su desarrollo, tratándose de recursos preetiquetados que no pueden reconducirse a otro tipo de gasto más que el indicado por los fondos previstos en la Ley de Coordinación Fiscal; b) el principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos de la hacienda municipal, incluso los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley. Así, aun en el caso de las aportaciones federales esta garantía tiene aplicación, ya que si bien estos recursos están preetiquetados, se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus necesidades y dando cuenta de su utilización a posteriori en la revisión de la cuenta pública correspondiente; c) el principio de integridad de los recursos municipales, consistente en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, pues en caso de entregarse extemporáneamente, se genera el pago de los intereses correspondientes; d) el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las 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; e) el principio de reserva de fuentes de ingresos municipales, que asegura a los Municipios tener disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas; f) la facultad constitucional de los ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan 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, propuesta que tiene un alcance superior al de fungir como elemento necesario para poner en movimiento a la maquinaria legislativa, pues ésta tiene un rango y una visibilidad constitucional equivalente a la facultad decisoria de las legislaturas estatales; y, g) la facultad de las legislaturas estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios."

<sup>48</sup> Tribunal Pleno, *controversia constitucional 5/2004*, sentencia de ocho de junio de dos mil cuatro; Tribunal Pleno, *controversia constitucional 14/2004*, sentencia de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.





45. En particular, en dicho precedente se destacaron como garantías en favor de los Municipios dos principios de particular relevancia para asuntos como en el que nos encontramos: (a) el *principio de libre administración de la hacienda municipal*, que asegura a los Municipios la posibilidad de manejar, aplicar y priorizar libremente los recursos de que disponen para satisfacer sus necesidades públicas, sin tener que sufrir la injerencia de intereses ajenos en ese respecto, y (b) el *principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda pública municipal*, que otorga a las entidades municipales la posibilidad de disponer sobre los recursos que integran su hacienda sin sufrir la interferencia de entidades intermedias.<sup>49</sup>

46. Conforme a esta doctrina, el punto crítico para cumplir con los requisitos materiales es que el acto de intervención no provoque que el Congreso Local o alguna otra persona *administre* los recursos del Municipio en cuestión. La intervención debe restringirse a una mera *vigilancia*. "Sólo así se cumplirá con los *límites materiales* que impone el artículo 115 constitucional".<sup>50</sup>

47. Respecto a los *límites temporales*, el requisito es obvio: "el acto mediante el cual se revisa y fiscaliza al ayuntamiento municipal debe estar acotado a un plazo determinado."<sup>51</sup> Esto con el fin de saber el grado de intervención en la Tesorería Municipal, pues sin un plazo definido el acto de fiscalización podría extenderse a perpetuidad sin justificación alguna. Así, la ausencia de plazo puede y de hecho ha provocado por sí misma la inconstitucionalidad de un acuerdo de intervención (éste fue el caso de la controversia constitucional 267/2019).

48. Finalmente, antes de pasar a la resolución del caso concreto, es importante destacar que tanto la controversia constitucional 44/2005 como la 267/2019, han lidiado con la dificultad *aparente* de aplicar por analogía el precedente de

<sup>49</sup> Tribunal Pleno, *controversia constitucional 44/2005*, pp. 52-53.

<sup>50</sup> Primera Sala, *controversia constitucional 267/2019*, párr. 72; véase también la controversia constitucional 327/2001, pp. 127-129.

<sup>51</sup> *Ibid.* párr. 73.



la diversa controversia constitucional 327/2001. La cuestión es que en este último caso el objeto de análisis era una *norma general* que desarrollaba la facultad fiscalizadora de la Legislatura Local, mientras que en las otras controversias se reclamaron *actos* particulares en los que se ejercitaba esa facultad (tal como en el caso que nos ocupa).

49. En la controversia constitucional 267/2019, se razonó que "si las Legislaturas locales no pueden expedir normas que pasen por alto los límites materiales y temporales señalados, y si la actuación de este Poder siempre debe encontrar fundamento en la ley (principio de legalidad), entonces tampoco pueden emitirse ningún tipo de acuerdo que menoscabe dichos límites materiales y temporales."<sup>52</sup>

50. En la controversia constitucional 44/2005, el acercamiento fue un poco diferente porque no era del todo claro que los actos reclamados eran en sí una intervención en la Tesorería Municipal. Por ello, se especificó que para aplicar el criterio de la controversia constitucional 327/2001, por analogía se debía demostrar, primero, que los actos "equivalen y suponen de facto una intervención en la hacienda municipal". Asimismo –sigue el precedente– se debe mostrar que la intervención "provoca una situación de incertidumbre jurídica que deja en total estado de vulnerabilidad a la posibilidad del Ayuntamiento de administrar libremente su hacienda, comparable con el estado en el que quedaba la hacienda del Ayuntamiento de Tecámac como consecuencia de la aplicación del artículo 47, último párrafo, de la Ley Orgánica para la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo del Estado de México."<sup>53</sup>

51. Con lo anterior el Tribunal Pleno destacó otro aspecto de los límites materiales delineados en la controversia constitucional 327/2001: la necesidad de acotar la discrecionalidad de la autoridad a la hora de ejecutar las acciones de fiscalización de modo que estas últimas no puedan traducirse en actos de admi-

<sup>52</sup> *Ibid.* párr. 75.

<sup>53</sup> Tribunal Pleno, *controversia constitucional 44/2005*, p. 58.



nistración.<sup>54</sup> No puede haber tal grado de incertidumbre jurídica en el acto que ordena una intervención en una Tesorería Municipal. A nuestro parecer, esto es precisamente lo que ocurre en el caso concreto.

### Aplicación al caso concreto

52. Como vimos, en el primer punto del acuerdo combatido se especifica que la intervención "tendrá un alcance material de intervención directa" y una duración de dos años. En este sentido, el acuerdo resulta respetuoso de los *límites temporales* de todo acto de revisión y fiscalización, pues se establece un plazo y se dieron razones sobre por qué esta temporalidad en particular.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> En la controversia constitucional 327/2001 el párrafo específico que habló sobre este punto es del tenor siguiente: "En la especie, el artículo impugnado, al no establecer el grado de la intervención que refiere, los límites, el objeto o la duración de la misma, deja todo a la discrecionalidad de la autoridad y abierta así la posibilidad de que la intervención sea absoluta, es decir, en grado de administración, y que su temporalidad queda en la absoluta indefinición; y tal situación resulta excedente a la permitida por el artículo 115 al facultar para la revisión y fiscalización de la cuenta pública municipal, así como contraria a la libertad de administración de la hacienda por parte del municipio." (p. 129)

<sup>55</sup> El razonamiento concreto sobre esta temporalidad en el dictamen de la Comisión Permanente de Vigilancia es el siguiente:

"... respecto a la temporalidad que se debe de establecer para la presente intervención, se debe de tomar en cuenta un tiempo razonable, que permita en primer lugar, un lapso prudente para revisar a fondo las acciones realizadas en el pasado y en segundo lugar, un tiempo que permita la regularización de las situación (sic) que se hallen así como el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

"Sobre este plazo, se debe de considerar la temporalidad que la ley prevé para las auditorías, las cuales, de acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Veracruz, en su artículo 45, prevé la temporalidad de un año para efectos de la revisión, aunado al plazo de seis meses para analizar la información, lo cual resulta razonable para estimar en el caso aplicable un parámetro temporal que permita revisar la cuenta pública y las acciones realizadas por la tesorería.

"Lo expuesto previamente implica que para medir la razonabilidad del plazo en que se desarrollará tal situación, deben tomarse en cuenta diversos elementos a saber como lo son (sic): a) La (sic) complejidad del asunto; b) La (sic) actividad procesal de los interesados; c) La (sic) conducta de las autoridades implicadas; d) La (sic) afectación generada en la situación jurídica de las partes involucradas y; e) El (sic) análisis global del procedimiento, que consiste en el conjunto de actos relativos a su trámite, que implica analizar el caso sometido a estudio de acuerdo a las particularidades que representa, para establecer si el mismo se encuentra justificado o no.

"Así, del análisis de los puntos anteriores y considerando el trabajo, el tamaño del municipio, la omisión en el cumplimiento de obligaciones, el ocultamiento de la información y los plazos estable-



53. El problema está en los *límites materiales*. Al respecto, el acuerdo no especifica lo que debe entenderse por "intervención directa", y éste no es un concepto definido en la legislación local que identifique cuáles son los actos que puede o no llevar a cabo el intervisor en una intervención de este tipo. El único lugar en donde se desarrolla un poco más la proyección de esta intervención es en el propio dictamen de la Comisión Permanente de Vigilancia, al cual también nos remite el punto segundo del acuerdo en donde se especifica que se deben cumplir "los efectos señalados en la parte considerativa del dictamen".

54. Aquí, en la consideración X, se especifica que la "intervención en grado directo" es "donde la persona designada para dicha encomienda, tenga la facultad de *ejecutar* y supervisar de manera directa, los actos relativos a la tesorería municipal" (énfasis añadido). Se dice también que esto será "respetando lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, referente a la administración de los recursos públicos."

55. El vicio de inconstitucionalidad está en la palabra "ejecutar", la cual abre la puerta a que el intervisor lleve a cabo actos de *administración* y no de mera vigilancia y supervisión. Es cierto que en ese mismo párrafo se añade que se tendrá que respetar lo establecido en el artículo 115 constitucional, pero esta referencia genérica es insuficiente. Nunca queda claro que el Congreso Local, por su entendimiento de esta disposición constitucional, restrinja los actos del intervisor para que no crucen la línea entre la supervisión y la administración de los recursos municipales.

56. Con esto no se llega al grado de intervención analizado en la controversia constitucional 10/1999, en donde el acuerdo ahí impugnado establecía textualmente que el intervisor debía hacerse "responsable de las funciones y actos que realice dicha Tesorería Municipal".<sup>56</sup> Sin embargo, la discrecionalidad

---

cidos, se estima que la temporalidad requerida para cumplir, es de dos años a partir de que la persona nombrada para dicha tarea, se establezca formal y materialmente en dicho Municipio, teniendo así el acceso a la información."

<sup>56</sup> Tribunal Pleno, *controversia constitucional 10/1999*, p. 121.



que se deja al interventor a partir de lo que éste interprete por la *ejecución* de "actos relativos a la tesorería municipal" es tan amplia que resulta inaceptable para esta Primera Sala.

57. De hecho, esta Sala aprecia que en ejercicio de esta facultad el interventor requirió al Municipio contar con firma mancomunada y token bancario sobre las cuentas del Municipio (esto mediante el oficio INTER/CEV/001/2022). Si esto ocurre, por la naturaleza de las cuentas con firma mancomunada, el interventor tendrá que firmar para la disposición de cualquier recurso por parte del Municipio; esto es, la disposición de fondos por parte del Municipio estará sujeta a la voluntad del interventor. Claramente, ése es un acto de administración.

58. Puede objetarse que este oficio no es el acto impugnado en esta controversia, pero ese no es nuestro punto. La cuestión es que este oficio muestra el alcance de lo que se puede interpretar (y, de hecho, se ha interpretado) a partir de la palabra "ejecutar" en el acuerdo de intervención. Como vimos, conforme a nuestro estándar constitucional es necesario que la autorización de intervención acote la discrecionalidad de la autoridad para que a la hora de ejecutarlo no se lleven a cabo actos de administración. En esto es en lo que falla el acuerdo de intervención y de ahí su inconstitucionalidad.

59. En consecuencia, tal como lo argumenta el Municipio actor, esta Primera Sala considera que el acuerdo impugnado no respeta los *límites materiales* exigibles de todo acto de esta naturaleza. Por lo tanto, debe declararse su **invalidez** al ser contrario a las premisas que sustentan la autonomía del régimen municipal previstas en el artículo 115 de la Constitución Federal.

## IX. DECISIÓN Y EFECTOS

60. Conforme al artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria,<sup>57</sup> toda sentencia debe fijar sus efectos y alcances. En el caso concreto, dada la conclusión

<sup>57</sup> "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...



alcanzada en el apartado anterior, lo procedente es declarar la **invalidez total** del acuerdo dictado el diez de noviembre de dos mil veintidós por el Pleno del Congreso de Veracruz en el que autoriza intervenir a la Tesorería del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, publicado el once de noviembre siguiente en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado.

61. La declaratoria anterior implica que la Tesorería Municipal ya no puede encontrarse sujeta a supervisión y evaluación del gasto programado con motivo de ese acto reclamado. En esa lógica, también deben declararse inválidos por extensión todos los actos derivados del acuerdo de intervención que resultó inconstitucional, lo que incluye a todos los oficios expedidos por el interventor.

62. Por último, se aclara que esto no afecta en medida alguna las facultades de fiscalización por parte del Congreso de Veracruz. El problema fueron los alcances de la intervención ordenada, no la ausencia de facultades de fiscalización por parte del Congreso Local.

Por lo expuesto y fundado,

### **SE RESUELVE:**

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee la controversia constitucional respecto al Acuerdo Segundo de la Décima Sesión de la Comisión Permanente de Vigilancia del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dictado el diecinueve de octubre de dos mil veintidós.

---

"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; ..."



TERCERO.—Se declara la invalidez del acuerdo del Pleno del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, dictado el diez de noviembre de dos mil veintidós, en el que se autoriza intervenir a la Tesorería del Ayuntamiento de San Andrés Tuxtla, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado el once de noviembre siguiente en la Gaceta Oficial del Órgano de Gobierno del Estado, en los términos y para los efectos precisados en los apartados VIII y IX de la presente ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien está con el sentido pero se aparta de los párrafos 27, 31 y 62; Juan Luis González Alcántara Carrancá; Ana Margarita Ríos Farjat, quien está con el sentido pero se aparta de los párrafos 48 a 50 y 60 a 62; Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente) y 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.

**Nota:** La sentencia relativa a la controversia constitucional 267/2019 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de julio de 2022 a las 10:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 15, Tomo II, Julio de 2022, página 2350, con número de registro digital: 30770.

Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 15/98, 10/99, 327/2001 y 44/2005 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XI, junio de 2000, página 395; XIII, marzo de 2001, página 669; XVIII, agosto de 2003, página 1296 y XXVII, febrero de 2008, página 1816, con números de registro digital: 6626, 7041, 17711 y 20834, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de enero de 2024 a las 10:06 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 31 de enero de 2024. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

