

PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN  
SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 40**

Tomo I

Marzo de 2017

Pleno y Primera Sala

México 2017

Impreso en México  
*Printed in Mexico*

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

LA COMPILACIÓN Y EDICIÓN DE ESTA GACETA ESTUVIERON A CARGO  
DE LA COORDINACIÓN DE COMPILACIÓN Y  
SISTEMATIZACIÓN DE TESIS DE LA SUPREMA  
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA  
DE LA NACIÓN

# GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

**LIBRO 40**

Tomo I

Marzo de 2017

Pleno y Primera Sala

México 2017

## **DIRECTORIO**

**Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:**

**Cielito Bolívar Galindo**

*Coordinadora*

**Erika Arellano Hobelsberger**

*Subdirectora General de Compilación  
del Semanario Judicial de la Federación*

# SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**Presidente:** Ministro Luis María Aguilar Morales

## **PRIMERA SALA**

Presidenta: Ministra Norma Lucía Piña Hernández

Ministros José Ramón Cossío Díaz  
Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

## **SEGUNDA SALA**

Presidente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

Ministros José Fernando Franco González Salas  
Javier Laynez Potisek  
Margarita Beatriz Luna Ramos  
Alberto Pérez Dayán



# CONTENIDO GENERAL

Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación....	VII
Contenido.....	XIII
Advertencia.....	XV
Épocas.....	XXI
Consejo de la Judicatura Federal	
Directorio de Plenos de Circuito (Tomo III).....	XI
Directorio de Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito (Tomo III).....	XXXV
Cambios y Nuevas Adscripciones (Tomo III).....	LXXXV

## PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### Sección Primera

Jurisprudencia

#### Subsección 2.

Por contradicción de tesis..... 5

#### Subsección 5.

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que 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 y, en su caso, las tesis respectivas ..... 141

**SEGUNDA PARTE**

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sección Primera**

Jurisprudencia

**Subsección 1.**

Por reiteración ..... 227

**Subsección 2.**

Por contradicción de tesis..... 347

**Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

**Subsección 1.**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias ..... 437

**Subsección 2.**

Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y en acciones de inconstitucionalidad y, en su caso, las tesis respectivas ..... 457

**TERCERA PARTE**

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**Sección Primera**

Jurisprudencia

**Subsección 1.**

Por reiteración ..... 671

**Subsección 2.**

Por contradicción de tesis..... 953

**Sección Segunda**

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

**Subsección 1.**

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias ..... 1359

**CUARTA PARTE**  
Plenos de Circuito

**Sección Primera**  
Jurisprudencia

<b>Subsección 2.</b> Por contradicción de tesis.....	1425
---	------

**QUINTA PARTE**  
Tribunales Colegiados de Circuito

**Sección Primera**  
Jurisprudencia

<b>Subsección 1.</b> Por reiteración .....	2325
---	------

<b>Sección Segunda</b> Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia .....	2611
--	------

**SEXTA PARTE**  
Normativa y Acuerdos Relevantes

**Sección Primera**  
Suprema Corte de Justicia de la Nación

<b>Subsección 1.</b> Pleno.....	3059
------------------------------------	------

<b>Sección Segunda</b> Consejo de la Judicatura Federal .....	3069
--	------

**SÉPTIMA PARTE**  
Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas .....	3095
Índice de Ejecutorias .....	3155

## XII

Índice de Votos Particulares y Minoritarios .....	3175
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales .....	3187
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación .....	3195
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal .....	3197

### **OCTAVA PARTE**

Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
cuya publicación no es obligatoria y los votos respectivos

### **NOVENA PARTE**

Sentencias relevantes dictadas por otros tribunales,  
previo acuerdo del Pleno o de alguna de las Salas  
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

### **DÉCIMA PARTE**

Otros índices

## CONTENIDO

Mediante el Acuerdo General Número 9/2011, de veintinueve de agosto de dos mil once, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se determinó que la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación*, iniciaría con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del cuatro de octubre de dos mil once, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013, que entró en vigor el día tres siguiente, se expidió la Ley de Amparo, en cuyo artículo 220 se prevé que en el *Semanario Judicial de la Federación* se publicarán las tesis que se reciban y se distribuirá en forma eficiente para facilitar su conocimiento.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada celebrada el 18 de abril de 2013, acordó que el *Semanario Judicial de la Federación* se publicara permanentemente de manera electrónica, en reemplazo del *Sistema de Jurisprudencia y Tesis Aisladas IUS*. En consecuencia, por Acuerdo General Plenario Número 19/2013 se estableció al *Semanario* como un sistema digital de compilación y difusión de las tesis jurisprudenciales y aisladas emitidas por los órganos del Poder Judicial de la Federación; de las ejecutorias correspondientes, así como de los instrumentos normativos emitidos por los órganos del Poder Judicial de la Federación.

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* constituirá la versión impresa y electrónica de lo difundido en el *Semanario Judicial de la Federación*, y se publicará con una periodicidad mensual, iniciándose su circulación durante la segunda quincena del mes siguiente al que corresponda.

## XIV

La *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* en su versión en papel se integra por siete partes, con diversas secciones y subsecciones, que contienen, por regla general, la parte considerativa de las ejecutorias que integren jurisprudencia por reiteración y las tesis respectivas; las que resuelvan una contradicción de criterios, las que interrumpan jurisprudencia; y las que la sustituyan; el texto íntegro de las sentencias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, así como las tesis respectivas; los votos correspondientes; la normativa, los diversos acuerdos y demás documentos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por el Consejo de la Judicatura Federal, y cualquier otra ejecutoria o tesis relevante, que aun sin integrar jurisprudencia, su publicación se ordene por el Pleno o alguna de las Salas de este Alto Tribunal, por un Pleno de Circuito o por un Tribunal Colegiado de Circuito.

Cada tesis y ejecutoria publicada en la *Gaceta* contiene una nota en la que se indican la fecha y hora de incorporación en el *Semanario*, así como las de su conocimiento público –cuando se cuente con ese dato–, con lo que se da certeza del momento en que se hace obligatoria, en su caso, la aplicación de aquéllas.

Con la publicación de esta *Gaceta* se da cumplimiento, además, al artículo 73, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada el 4 de mayo de 2015 en el *Diario Oficial de la Federación*.

## ADVERTENCIA

En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis jurisprudenciales y aisladas, de ejecutorias, de votos particulares y minoritarios, de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, y de acuerdos; ello sin menoscabo de que en la *Gaceta Electrónica* también se publiquen, dentro de su Décima Parte, denominada "Otros índices", los índices por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática. En la versión electrónica se contienen dentro de su Octava y Novena Partes, las sentencias dictadas por tribunales del Estado Mexicano en las que ejerzan el control de constitucionalidad o de convencionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 1o., párrafo tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas cuya difusión se estime relevante por el Pleno o por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, se incluye el directorio de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Magistrados integrantes de los Plenos de Circuito y de los Magistrados de Tribunales Colegiados de Circuito.

Las tesis que se detallan en los mencionados índices y tablas llevan una clave que indica el órgano del que proceden, la materia, en su caso, y el número asignado por la instancia que las establece.

Las tesis correspondientes a la Décima Época se distinguirán de las aprobadas durante la Novena Época del *Semanario*, con la adición al número de identificación de la referencia: "(10a.)". Respecto de las tesis aprobadas en los años estadísticos posteriores, la numeración progresiva continuará relacionándose por el año en que son emitidas, con la referencia a la Época a la que pertenecen.

## **XVI**

En el número de identificación de la jurisprudencia por reiteración que verse sobre temas de mera legalidad con precedentes emitidos durante la Novena y la Décima Épocas del *Semanario*, se deberá indicar que corresponde a esta última.

### **I. PLENO Y SALAS**

#### **a. TESIS JURISPRUDENCIALES**

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia del Pleno o de las Salas se integrará con la letra de la instancia, seguida de la letra J y después de un punto, dividiéndolas una diagonal, los números arábigos que corresponden al asignado a la tesis, las cifras relativas del año en que fueron aprobadas, divididas éstas por una diagonal, y la mención de que pertenecen a la Décima Época de publicación del *Semanario*.

*Ejemplos:*

*P./J. 1/2011 (10a.)      1a./J. 1/2011 (10a.)      2a./J. 1/2011 (10a.)*

#### **b. TESIS AISLADAS**

Las tesis aisladas se identificarán con la letra de la instancia, los números romanos que corresponden al asignado a la tesis, el año en que fueron aprobadas, y la mención de que pertenecen a la Décima Época.

*Ejemplos:*

*P. I/2011 (10a.)      1a. I/2011 (10a.)      2a. I/2011 (10a.)*

### **II. PLENOS DE CIRCUITO**

#### **a. TESIS JURISPRUDENCIALES**

El número de identificación de las tesis jurisprudenciales de los Plenos de Circuito iniciará con las letras PC, luego un punto, se continúa con un número romano que indica el Circuito, se sigue con un punto y, en su caso, con la letra inicial de la materia de especialización del Pleno, con un punto, luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, la materia a la que corresponde la tesis y, finalmente, la identificación de que se trata de una tesis de la Décima Época.

*Ejemplos:*

*PC.III.P. J/1 KO (10a.)*

*Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito*

*PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)*

*Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones*

## **b. TESIS AISLADAS**

El número de identificación en las tesis aisladas de los Plenos de Circuito, se integrará por:

- Las letras PC, que significan Pleno de Circuito;
  - El Circuito expresado con número romano, seguido de un punto.
- En el caso del Pleno en Materia Administrativa Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, se identificará con el número romano XXXIII;
- La sigla o siglas que expresen la materia del Pleno de Circuito, en caso de que éste sea especializado, seguidas de un punto cada una de ellas;
  - El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
  - La sigla o siglas que expresen la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
  - La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

*Ejemplo:*

*PC.I.C.1 K (10a.)*

*Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).*

## **III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO**

Las tesis jurisprudenciales y aisladas derivadas de las sentencias dictadas por el Pleno y por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación así

## **XVIII**

como por los Tribunales Colegiados de Circuito antes de la entrada en vigor del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil once, corresponderán a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, y se distinguirán agregando a su número de identificación: "(9a.)".

Las tesis derivadas de las sentencias dictadas por los referidos órganos jurisdiccionales con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto corresponden a la Décima Época, y a su número de identificación se le agregará: "(10a.)". El mismo dato se agregará a las tesis aprobadas por los Plenos de Circuito.

### **a. TESIS JURISPRUDENCIALES**

El número de identificación de las tesis de jurisprudencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, se inicia con un número romano que indica el Circuito, seguido de un punto, continúa con un número ordinal que identifica al Tribunal de dicho Circuito –cuando sea Tribunal Colegiado único, no se hará señalamiento alguno–; después, la letra inicial de la materia del Tribunal Colegiado de Circuito con un punto –sólo se aplica a Tribunales Colegiados especializados por materia–; luego se señala la letra J, que significa jurisprudencia, una diagonal y el número arábigo de la tesis correspondiente, para finalizar con la referencia a la Décima Época.

*Ejemplo:*

*III.2o.P. J/1 (10a.)*

*Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.*

Cuando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

*Ejemplo:*

*(II Región)4o. J/1 (10a.)*

*Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región.*

## b. TESIS AISLADAS

El número de identificación de las tesis aisladas de los Tribunales Colegiados de Circuito, se integrará por:

- El Circuito se expresa con número romano seguido de un punto;
- El número del Tribunal Colegiado de Circuito se expresa en ordinal, seguido también de un punto;
- En caso de que el Tribunal Colegiado de Circuito sea especializado en una o en dos materias, la sigla o siglas que expresen la materia, respectivamente, seguidas de un punto cada una de ellas;
- El número secuencial que corresponda a la tesis en cuestión, señalado en cardinal, utilizando uno, dos o tres dígitos, según sea el caso, sin colocar ceros a la izquierda;
- La sigla o las siglas que exprese la materia a la que corresponde la tesis, según sea constitucional (CS), común (K), penal (P), administrativa (A), civil (C) o laboral (L), y
- La referencia de que se trata de una tesis de la Décima Época.

*Ejemplo:*

*1.1o.C.1 K (10a.)*

*Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).*

Quando el órgano emisor sea un Tribunal Colegiado de un Centro Auxiliar de alguna Región, en lugar del número romano que identifique el Circuito respectivo, se agregará un paréntesis en el cual se indique el número romano de la Región a la que pertenece y la palabra Región.

*Ejemplo:*

*(VIII Región)1o. 1 A (10a.)*

*Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Octava Región (tesis administrativa).*



## ÉPOCAS

Benito Juárez, como presidente de la República, el 8 de diciembre de 1870 promulgó el decreto por medio del cual el Congreso de la Unión creó un periódico con el nombre de *Semanario Judicial de la Federación*, en el que se publicaron todas las sentencias definitivas pronunciadas por los Tribunales Federales desde el restablecimiento del orden legal en 1867; los pedimentos del procurador General de la Nación, del Ministro Fiscal de la Suprema Corte de Justicia y de los Promotores Fiscales de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito; así como las actas de acuerdo del Pleno de la Suprema Corte y los informes pronunciados ante ella, cuando se acordó la publicación.

Los movimientos políticos y sociales ocurridos en nuestro país y las reformas constitucionales influyeron en la publicación del *Semanario*, lo que originó sus Épocas.

Se ha dividido a las Épocas del *Semanario Judicial de la Federación* en dos grandes periodos constitucionales: antes y después de 1917. Dicha división obedece a que las tesis de jurisprudencia que fueron publicadas en las Épocas Primera a Cuarta (antes de 1917), hoy son inaplicables, no tienen vigencia, y por ello se agrupan dentro de lo que se ha llamado "jurisprudencia histórica". Las Épocas Quinta a Décima (de 1917 a la fecha) comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable". Al respecto es de destacar que en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expedida por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, la jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la ley actual.

Con el propósito de que los funcionarios de los órganos jurisdiccionales, litigantes, estudiosos del derecho y público en general conozcan la integración de los tomos o volúmenes de las diversas Épocas del *Semanario* y los periodos que abarcan, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, elaboró el presente cuadro:

**PRIMER PERIODO**  
**(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)**

PRIMERA ÉPOCA	Comprende 7 tomos que contienen las resoluciones sostenidas por los Tribunales Federales de 1871 a septiembre de 1875.
SEGUNDA ÉPOCA	Comprende 17 tomos. Inicia en enero de 1881 con la reaparición del <i>Semanario</i> y termina en diciembre de 1889, por la crisis que se presentó cuando los fallos de la Corte se incrementaron debido al crecimiento poblacional de México, a su desarrollo económico y al exceso de amparos contra resoluciones judiciales de carácter civil y criminal.
TERCERA ÉPOCA	Comprende 12 tomos que contienen los fallos del Poder Judicial de la Federación de enero de 1890 a diciembre de 1897.
CUARTA ÉPOCA	Se integra por 52 tomos. Principia el 5 de enero de 1898 y finaliza en 1914.

**SEGUNDO PERIODO**  
**(JURISPRUDENCIA APLICABLE)**

QUINTA ÉPOCA	Se integra por 132 tomos y cubre el periodo del 1o. de junio de 1917 al 30 de junio de 1957. Su ordenación se presenta en forma cronológica, además de que al final de cada tomo aparece publicado su índice.
--------------	--

SEXTA ÉPOCA	<p>A partir de la publicación de las ejecutorias de julio de 1957, se introdujeron reformas sustanciales que motivaron la iniciación de la Sexta Época, la cual está integrada por 138 volúmenes numerados con cifras romanas y cubre el periodo del 1o. de julio de 1957 al 15 de diciembre de 1968.</p> <p>Los volúmenes se componen de cinco partes editadas en cuadernos por separado (Pleno y Salas Numerarias).</p>
SÉPTIMA ÉPOCA	<p>Las reformas y adiciones a la Constitución Federal y a la Ley de Amparo, efectuadas en 1968, y que dieron competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito para integrar jurisprudencia, así como para conocer de amparos directos, marcaron la terminación de la Sexta Época y el inicio de la Séptima, la cual se integra por 228 volúmenes identificados con cifras arábigas y abarcó del 1o. de enero de 1969 hasta el 14 de enero de 1988.</p> <p>Por lo general, los volúmenes están compuestos por siete partes y editados en cuadernos separados, correspondientes a Pleno, Salas (penal, administrativa, civil y laboral), Tribunales Colegiados y Sala Auxiliar.</p>
OCTAVA ÉPOCA	<p>La Octava Época principió el 15 de enero de 1988 y culminó el 3 de febrero de 1995.</p> <p>Está integrada por 15 tomos identificados con números romanos (hasta el Tomo VI la publicación fue semestral y a partir del Tomo VII se transformó en mensual) y por 87 <i>Gacetas</i> de publicación mensual, las cuales contenían las tesis jurisprudenciales emitidas por el Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por los Tribunales Colegiados de Circuito.</p>
NOVENA ÉPOCA	<p>Las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el <i>Diario Oficial de la Federación</i> el 31 de diciembre de 1994, marcaron la terminación de la Octava Época y el inicio de la Novena el 4 de febrero de 1995. Esta Época culminó el 3 de octubre de 2011.</p>

	<p>En una sola obra se conjuntaron las publicaciones del <i>Semanario Judicial de la Federación y de su Gaceta</i>, cuya periodicidad es mensual.</p>
DÉCIMA ÉPOCA	<p>La entrada en vigor del Decreto publicado el 6 de junio de 2011 en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>, por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Decreto publicado en dicho medio oficial de difusión el 10 de junio de 2011, por el que se modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y se reformaron diversos artículos de la Ley Fundamental, en materia de derechos humanos, dieron lugar a la Décima Época del <i>Semanario Judicial de la Federación</i>, la cual inició con la publicación de la jurisprudencia del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, derivada de las sentencias dictadas a partir del 4 de octubre de 2011, de los votos relacionados con éstas, de las tesis respectivas y de las diversas ejecutorias emitidas a partir de esa fecha, que expresamente acuerden los referidos órganos jurisdiccionales.</p>

**PRIMERA PARTE**  
PLENO  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



**SECCIÓN PRIMERA**  
JURISPRUDENCIA



## **Subsección 2.** POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

**GARANTÍAS Y CONTRAGARANTÍAS EN EL INCIDENTE DE REPARACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS. EL PLAZO DE 6 MESES ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013 PARA PROMOVERLO, SE COMPUTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NOTIFICA A LAS PARTES LA EJECUTORIA DE AMPARO.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 542/2012. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DEL VIGÉSIMO SEXTO CIRCUITO Y TERCERO DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, ACTUALMENTE PRIMERO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO. 3 DE MAYO DE 2016. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN; VOTARON EN CONTRA JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: MARÍA GUADALUPE ADRIANA ORTEGA ORTIZ.

### **II. COMPETENCIA**

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del 3 de abril de 2013 y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial

de la Federación el 21 de mayo de 2013, en virtud de que se trata de una contradicción de tesis entre dos Tribunales Colegiados de Circuito cuyos criterios, por razón de la materia, no son de la competencia exclusiva de alguna de las Salas.

### III. LEGITIMACIÓN

9. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, como se deduce de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, pues fue formulada por el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito, tribunal emisor de uno de los criterios materia de la presente contradicción.

### IV. CRITERIOS DENUNCIADOS

10. Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar las consideraciones y argumentaciones en las que los Tribunales Colegiados basaron sus resoluciones:

11. **Criterio del Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito.** Al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\* , en sesión de 31 de octubre de 2012, dicho tribunal sostuvo las siguientes consideraciones:

#### Antecedentes procesales

12. Por acuerdo de 25 de junio de 2008, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Baja California Sur, concedió la suspensión provisional a \*\*\*\*\* para el efecto de que las cosas se mantuvieran en el estado en que guardaban y no se continuara con los trabajos de construcción de la casa habitación del tercero perjudicado, \*\*\*\*\* . El Juez fijó la cantidad de \*\*\*\*\* pesos, como garantía por daños y perjuicios que pudieran causarse al tercero perjudicado.

12.(sic) El 14 de julio de 2008, se celebró la audiencia incidental, en la que se concedió la suspensión definitiva a la parte quejosa para que las cosas se mantuvieran en el estado que guardaban hasta que se resolviera el fondo del juicio de amparo. En ese momento, se fijó la cantidad de \*\*\*\*\* pesos, como garantía por los posibles daños y perjuicios del tercero perjudicado.

13. Con la tramitación de todas las etapas del juicio de amparo, el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional en la que sobreseyó en el juicio de amparo. Dicha sentencia se engrosó el 30 de enero de 2009.

14. Contra dicha determinación, el quejoso interpuso recurso de revisión, resuelto por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito el 6 de agosto de 2009. El tribunal revocó el fallo impugnado y ordenó la reposición del procedimiento.

15. El 30 de marzo de 2010, se dictó nueva sentencia, en la que se sobreseyó el juicio de amparo. Esta determinación fue impugnada por la parte quejosa, mediante recurso de revisión, resuelto el 17 de junio de 2010 por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito. El tribunal confirma la sentencia recurrida y, en consecuencia, sobresee en el juicio de amparo. El Tribunal Colegiado del conocimiento notificó, el 24 de junio de 2010, la sentencia mediante lista.

16. El 28 de diciembre de 2010, el tercero perjudicado promovió incidente de daños y perjuicios contra el quejoso ante el Juzgado Segundo de Distrito. El incidente fue admitido el 4 de enero de 2011.

17. El 4 de mayo de 2012, el Juez Segundo de Distrito en el Estado declaró improcedente, por extemporáneo, el incidente de daños y perjuicios.

18. Por ello, el tercero perjudicado interpuso el recurso de queja.

#### Argumentación de la sentencia

19. En la sentencia, el Tribunal Colegiado calificó de inconducentes los agravios del recurrente.

20. El Tribunal Colegiado indica que el Juez de Distrito consideró, en esencia, que la presentación del incidente de daños y perjuicios interpuesto por el tercero perjudicado fue extemporánea, en virtud de que, conforme al artículo 24, fracción II, de la Ley de Amparo, el término de seis meses para interponer el incidente corrió a partir de que el Tribunal Colegiado del conocimiento le notificara la resolución del recurso de revisión; esto es, desde el 24 de junio de 2010. Si el incidente se interpuso el 28 de diciembre, era evidente que su presentación fue extemporánea. El Juez consideró la presentación extemporánea aun si se aplicara la regla contenida en la fracción I del mismo artículo. De acuerdo con esa regla, el término transcurrió a partir del día siguiente de aquel en que surtió efectos la notificación; es decir, el 28 de junio y feneció el 27 de diciembre de 2010.

21. El recurrente combatió tales argumentos en sus agravios. En su opinión y contrario a lo expuesto en la resolución impugnada, de la interpretación sistemática de los artículos 104 y 129 de la Ley de Amparo se concluye que,

el incidente se presentó a tiempo. El término para la interposición del incidente debió computarse desde la notificación de la ejecutoria efectuada por el Juez de Distrito –29 de junio de 2010– y no a partir de la realizada por el Tribunal Colegiado.

22. Por su parte, al resolver el recurso de revisión planteado, el Tribunal Colegiado de conocimiento, señaló que el artículo 129 de la Ley de Amparo establece que, el incidente para hacer efectiva la responsabilidad surgida de la garantía otorgada con motivo de la suspensión debe promoverse dentro de los seis meses siguientes al día de aquel en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo. Si no se presentara la reclamación dentro de ese término, se procedería a la devolución o cancelación de la garantía, sin perjuicio de que dicha responsabilidad se exija ante las autoridades del orden común.

23. En tanto, el Tribunal Colegiado precisó que el plazo referido inicia a partir de la notificación de la ejecutoria de amparo, enfocó su estudio en qué debe entenderse por ejecutoria de amparo.

24. Así, resolvió que cuando se trate de asuntos de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y de conformidad con el artículo 355 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia de Amparo, se entenderá por ejecutoria de amparo justo la sentencia emitida por éstos, una vez que cause estado.

25. Según el artículo 356 del mismo código, causan ejecutoria las sentencias que no admitan ningún recurso; las que admitiéndolo, no fueren recurridas; las que a pesar de haberlo sido, se declare desierto o el recurrente desista del recurso interpuesto, y las consentidas expresamente por las partes.

26. Entonces, el Tribunal Colegiado determinó que, se estará en presencia de una ejecutoria de amparo cuando se trate de una resolución emitida por un Tribunal Colegiado en el recurso de revisión y la ley no disponga recurso en su contra. Esto sucede cuando no se decidió sobre la inconstitucionalidad de una ley ni se estableció la interpretación directa de un precepto de la Constitución, cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

27. Si la ley establece un recurso en su contra, como lo es la revisión del recurso conforme a los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del punto quinto, fracción I, inciso D) del Acuerdo General Número 5/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que prevén el recurso de revisión en la revisión, habrá eje-

cutoria de amparo, cuando la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado no fuera recurrida, o, si lo fuera, se declare desierto el recurso interpuesto o se desista el recurrente, o fuera consentida expresamente por las partes, o cuando el recurso de revisión sea confirmado en el recurso de revisión interpuesto en su contra.

28. El Tribunal Colegiado dedujo, a partir de los artículos 356 y 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria al juicio de amparo, que la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito causará ejecutoria, por ministerio de ley, cuando no admita el recurso de revisión a que se refiere la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Federal. Si la sentencia admite el recurso y éste se interpone, será hasta que lo resuelva la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando aquélla cause ejecutoria.

29. Finalmente, resolvió que, en el caso concreto, al no ubicarse en alguno de los supuestos que permiten la interposición del recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de conocimiento era la que había causado ejecutoria.

30. A partir de ese hecho, entendió que la notificación que debía tenerse en cuenta para evaluar la presentación oportuna del incidente de daños y perjuicios, era la realizada, mediante lista, por el Tribunal Colegiado de conocimiento y no la efectuada por el Juez de Distrito. Por tanto, determinó que el incidente fue presentado extemporáneamente.

31. En este sentido, no compartía el criterio emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito de rubro: "DAÑOS O PERJUICIOS, INCIDENTE DE. EL TÉRMINO DE SEIS MESES QUE REFIERE EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE AMPARO, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA FECHA EN QUE EL JUEZ DE DISTRITO NOTIFICA A LAS AUTORIDADES LA EJECUTORIA PARA SU CUMPLIMIENTO Y LO HACE SABER A LAS PARTES."

32. **Criterio del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito.** Al resolver el recurso de queja \*\*\*\*\*, dicho tribunal sostuvo medularmente las siguientes consideraciones:

#### Antecedentes procesales

33. El representante legal de \*\*\*\*\*, Sociedad Anónima de Capital Variable, presentó escrito ante el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Guerrero, en el que solicitó la devolución de las pólizas números \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*, depositadas para que surtiera efecto la suspensión provisional y definitiva que le fue otorgada.

34. El 28 de marzo de 2000, el Juez Cuarto de Distrito en el Estado de Guerrero, emitió un acuerdo en el que determinó no proveer de conformidad lo solicitado, con fundamento en el artículo 129 de la ley de la materia, en virtud de que aún estaba transcurriendo el término de seis meses a que se refería el citado artículo para ordenar la devolución o cancelación de la garantía, en caso de que el tercero interesado no promoviera el incidente respectivo.

35. Inconforme, el 6 de abril de 2000, el autorizado de \*\*\*\*\*; Sociedad Anónima de Capital Variable, interpuso el recurso de queja.

#### Argumentación de la sentencia

36. El Tribunal Colegiado calificó de infundados los agravios hechos valer por el recurrente.

37. El recurrente adujo que el artículo 129 de la Ley de Amparo debía interpretarse para entender que la fecha de notificación de la ejecutoria de amparo es la que debe considerarse como punto de partida para el plazo de seis meses y no la fecha en que se notifique la llegada de esa ejecutoria al Juzgado de Distrito. Por tanto, si el Tribunal Colegiado notificó a las partes la resolución emitida en el amparo en revisión laboral número \*\*\*\*\* el 23 de septiembre de 1999, ya habían transcurrido los seis meses del plazo cuando la quejosa promovió la cancelación de la garantía. Luego, el auto recurrido era ilegal.

38. El Tribunal Colegiado señaló que el artículo 129 de la Ley de Amparo, establece que para hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías otorgadas con motivo de la suspensión, se tramitará un incidente ante la autoridad de conocimiento, de acuerdo con lo previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

39. Este incidente deberá promoverse dentro de los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo; en la inteligencia de que, de no presentarse la reclamación dentro de ese término, se procederá a la devolución o cancelación, en su caso, de la garantía o contragarantía, sin perjuicio de que pueda exigirse dicha responsabilidad ante las autoridades del orden común.

40. El Tribunal Colegiado indicó, además, que el numeral 104, primer párrafo, de la Ley de Amparo, determina que en los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego de que causa ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el Juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se

interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la hará saber a las demás partes.

41. El Tribunal Colegiado concluyó que, dar a conocer a las autoridades y a las partes una ejecutoria del Tribunal Colegiado, cuando se interpuso revisión, no corresponde al tribunal, sino al Juez de Distrito. Es este último, quien deberá notificar a las partes, una vez reciba el testimonio de la ejecutoria de dicho colegiado, y es quien debe vigilar el cumplimiento.

42. En su opinión, una interpretación armónica y sistemática de los artículos 129 y 104, primer párrafo, de la Ley de Amparo, revela que el cómputo de los seis meses no corre a partir de que Tribunal Colegiado publicita y notifica por estrados a las partes, sino, de acuerdo con las reglas del primer párrafo del artículo 104, cuando el Juez Federal notifica a las autoridades por oficio y lo hace saber a las demás partes. Una conclusión distinta provocaría incertidumbre, respecto de cuál notificación es la legal: si la efectuada por el Tribunal Colegiado cuando publicita su ejecutoria, o la practicada por el Juez de Distrito al vigilar su exacto cumplimiento.

43. Del anterior criterio, derivó la tesis aislada «XXI.3o.2 K», de rubro: "DAÑOS O PERJUICIOS, INCIDENTE DE. EL TÉRMINO DE SEIS MESES QUE REFIERE EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE AMPARO, DEBE COMPUTARSE A PARTIR DE LA FECHA EN QUE EL JUEZ DE DISTRITO NOTIFICA A LAS AUTORIDADES LA EJECUTORIA PARA SU CUMPLIMIENTO Y LO HACE SABER A LAS PARTES."<sup>1</sup>

## V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

44. En principio se aclara que para determinar si existe la contradicción de tesis planteada y, en su caso, resolver cuál es el criterio que debe prevalecer, no es necesario que los criterios se sostengan en tesis jurisprudenciales.

<sup>1</sup> El texto de la tesis citada es el siguiente: "El conocimiento a las autoridades y a las partes de una ejecutoria de Tribunal Colegiado (cuando se interpone revisión), no corresponde al tribunal sino al Juez de Distrito, pues éste es el que deberá notificar a las partes una vez que recibe el testimonio de la ejecutoria de dicho colegiado, el que deberá vigilar el cumplimiento; luego, de una interpretación armónica y sistemática del artículo 129 con el numeral 104, primer párrafo de la Ley de Amparo, el cómputo de los seis meses no inicia a partir de que el citado tribunal publicita y notifica por estrados a las partes, sino siguiendo las reglas del primer párrafo del artículo 104 de la ley de la materia, cuando el Juez Federal notifica a las autoridades por oficio y lo hace saber a las demás partes; entenderlo de otra manera conduciría a la incertidumbre de cuál notificación es la legal, la efectuada por el Tribunal Colegiado cuando publicita su ejecutoria o la practicada por el Juez de Distrito al vigilar su exacto cumplimiento." [TA] XXI.3o.2 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, julio de 2000, p. 761.

45. Más bien, por contradicción de "tesis" debe entenderse, cualquier discrepancia en el criterio adoptado por órganos jurisdiccionales terminales mediante argumentaciones lógico-jurídicas que justifiquen su decisión en una controversia, independientemente de que hayan o no emitido tesis. Sirve de apoyo para esta determinación la tesis P. L/94, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS."<sup>2</sup> y la jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>3</sup>

46. Así, de acuerdo con lo resuelto por este Tribunal Pleno, una nueva forma de aproximarse a los problemas que se plantean en este tipo de asuntos es la necesidad de unificar criterios y no la de comprobar que se reúna una serie de características en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados de Circuito. Para comprobar, entonces, que una contradicción de tesis es procedente, se requiere determinar si existe una necesidad de unificación; es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación.

47. En otras palabras, para resolver si existe o no una contradicción de tesis, será necesario analizar detenidamente cada uno de los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que arrojen– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque sí legales.

48. Si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y dado que el problema radica en los procesos de interpretación –no en los resultados– adoptados por los tribunales contendientes, es posible afirmar que para que una contradicción de tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Los tribunales contendientes resolvieron alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un

<sup>2</sup> Tesis aislada P. L/94, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Octava Época, Tomo 83, noviembre de 1994, página 35.

<sup>3</sup> Tesis jurisprudencial P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos, se encuentra algún punto de toque; es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y que sobre ese mismo punto de derecho, los tribunales contendientes adopten criterios jurídicos discrepantes.

c) Que lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

49. A partir de lo expuesto, esta Suprema Corte advierte que, el caso concreto cumple con las condiciones necesarias para la existencia de la contradicción.

50. En primer lugar, los Tribunales Colegiados contendientes ejercieron el arbitrio judicial para decidir a partir de qué notificación comienza a correr el término de seis meses para interponer el incidente previsto en el artículo 129 de la Ley de Amparo abrogada: si desde la notificación realizada por el Tribunal Colegiado de la resolución dictada en un recurso de revisión o, por el contrario, desde la notificación que de la misma efectúa el Juez de Distrito.

51. En segundo lugar, los Tribunales Colegiados se pronunciaron en torno a un mismo problema jurídico, derivado de lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013: el inicio del cómputo del plazo de seis meses previsto en el citado precepto para la promoción oportuna del incidente de daños y perjuicios.

52. Sobre tal disposición, el Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito concluyó que, el plazo de seis meses para promover el incidente, cuando se trate de hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorguen por la suspensión solicitada, debe computarse a partir de la notificación que el Tribunal Colegiado efectúe de la resolución recaída en el recurso de revisión.

53. En concreto, el citado órgano colegiado consideró que:

a) El incidente para hacer efectiva la responsabilidad proveniente de la garantía otorgada con motivo de la suspensión debe promoverse dentro de

los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo.

b) Por ejecutoria de amparo, debe entenderse, aquella sentencia emitida por los Tribunales Colegiados, en el caso de que sea competencia de los mismos, que, en términos de los artículos 355 y 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles, no admita ningún recurso (por ministerio de ley) o, si lo admite, no fueran recurrida, o, si lo fuera, se haya declarado desierto el recurso interpuesto o se desista el recurrente, o fuera consentida expresamente por las partes.

c) De este modo, la notificación de la sentencia que debe considerarse para iniciar el cómputo para la presentación oportuna del incidente de daños y perjuicios es la realizada por el Tribunal Colegiado al resolver el recurso de revisión, pues ésta es la que causó ejecutoria, y no la notificación practicada por el Juzgado de Distrito para efectos del cumplimiento.

54. Por el contrario, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, adujo que:

a) Dar a conocer, tanto a las autoridades como a las partes, la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado en un recurso de revisión no corresponde al Tribunal sino al Juez de Distrito, pues es este último quien debe vigilar el cumplimiento.

b) Por tanto, una interpretación armónica y sistemática de los artículos 129 y 104, primer párrafo, de la Ley de Amparo, muestra que el cómputo de los seis meses no corre desde que el citado tribunal publicita y notifica a las partes, sino cuando el Juez Federal notifica a las autoridades por oficio y lo hace saber a las demás partes.

c) Una interpretación distinta, provocaría incertidumbre respecto de cuál notificación es la legal: si la practicada por el Tribunal Colegiado al emitir su resolución o la efectuada por el Juez de Distrito al verificar su cumplimiento.

55. La parte considerativa de las ejecutorias sintetizadas evidencia que los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron, en términos del artículo 129 de la Ley de Amparo abrogada, qué notificación debe considerarse como arranque para el cómputo del plazo de seis meses, previsto para la promoción oportuna del incidente de daños y perjuicios. Sobre este tema arribaron a soluciones notoriamente opuestas. El Tribunal Colegiado del Vigésimo Sexto Circuito colocó ese punto en la notificación efectuada por el Tribunal Colegiado

de la resolución dictada en un recurso de revisión promovido en un juicio de amparo indirecto. En cambio, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Primer Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, ubicó el inicio del plazo en la notificación que el Juez de Distrito haga de la resolución dictada en un recurso de revisión.

56. Finalmente, este Tribunal Pleno considera que también se acredita el tercer requisito para que se actualice una contradicción de tesis. Los argumentos en contradicción dan lugar a la formulación de un cuestionamiento genuino respecto a la manera de abordar los diferendos interpretativos, consistente en determinar si el plazo de seis meses para la promoción del incidente de daños y perjuicios, previsto en el artículo 129 de la abrogada Ley de Amparo, debe computarse a partir de la notificación que hace el Tribunal Colegiado de la resolución dictada en un recurso de revisión, o si, por el contrario, desde que la resolución es notificada por el Juez de Distrito.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

57. Precisados los términos de la contradicción, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que a continuación se sostiene.

58. Este estudio destaca que, la suspensión de los actos reclamados en el juicio de amparo es una institución prevista en el artículo 107, fracción X,<sup>4</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 122 a 125, 130 y 139 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013.

59. La suspensión es una medida precautoria que permite a la autoridad judicial de amparo ordenar la detención temporal de un acto reclamado

---

<sup>4</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:

"...

"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.

"Dicha suspensión deberá otorgarse respecto de las sentencias definitivas en materia penal al comunicarse la promoción del amparo, y en las materias civil, mercantil y administrativa, mediante garantía que dé el quejoso para responder de los daños y perjuicios que tal suspensión pudiere ocasionar al tercero interesado. La suspensión quedará sin efecto si éste último da contragarantía para asegurar la reposición de las cosas al estado que guardaban si se concediese el amparo y a pagar los daños y perjuicios consiguientes; ..."

mientras decide si es violatorio de la Constitución. Esta determinación judicial evita que el acto reclamado se consume de forma irreparable, lo que dejaría sin materia el juicio de amparo, y, a su vez impide que las personas que acuden al juicio de amparo resientan los perjuicios de difícil reparación que les ocasionarían los actos a suspender.

60. En tanto la suspensión pretende preservar la materia del juicio de amparo y proteger al quejoso, la autoridad judicial ante quien se presenta la demanda puede, antes de resolver el fondo del asunto sometido a su consideración, recibir prueba alguna y de saber con certeza si existe una violación constitucional, suspender provisionalmente la ejecución de un acto. Posteriormente y mediante un procedimiento sumarísimo, que se reduce prácticamente a una audiencia en que se oye al quejoso, a la autoridad responsable y al Ministerio Público, la autoridad judicial decidirá si la suspensión se concede definitivamente y se prolonga hasta la resolución del juicio.

61. Para cumplir con su finalidad, la suspensión provisional y la definitiva surten sus efectos inmediatamente después de su concesión;<sup>5</sup> la primera estará vigente hasta en tanto se resuelva sobre la suspensión definitiva y ésta hasta que cause la sentencia que resuelve el juicio de amparo.

62. Conforme a la abrogada Ley de Amparo, si la autoridad que se pronunciaba sobre la suspensión de los actos reclamados advertía que ésta le causaría daños y perjuicios al tercero perjudicado, debía tomar medidas para garantizar que no se defraudaran derechos de las terceras personas que se beneficiarían con la ejecución del acto reclamado.

63. Para ello y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 125 de la abrogada Ley de Amparo,<sup>6</sup> debía fijar garantía suficiente a cargo del beneficiario de la suspensión para responder por los daños y perjuicios que se ocasionarían al tercero perjudicado con motivo de la concesión de la suspensión

---

<sup>5</sup> Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 43/2001, sustentada por este Tribunal Pleno de rubro: "SUSPENSIÓN PROVISIONAL. SURTE SUS EFECTOS DESDE LUEGO, SIN QUE PARA ELLO SE REQUIERA DE LA EXHIBICIÓN DE LA GARANTÍA RESPECTIVA." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 268, Novena Época)

<sup>6</sup> "Artículo 125. En los casos en que es procedente la suspensión pero pueda ocasionar daño o perjuicio a tercero, se concederá si el quejoso otorga garantía bastante para reparar el daño e indemnizar los perjuicios que con aquélla se causaron si no obtiene sentencia favorable en el juicio de amparo.

"Cuando con la suspensión puedan afectarse derechos del tercero perjudicado que no sean estimables en dinero, la autoridad que conozca del amparo fijará discrecionalmente el importe de la garantía."

del acto cuya ejecución le favorecería. Si la medida cautelar causaba al tercero perjudicado un daño que no pudiera estimarse en dinero, la garantía debía ser fijada discrecionalmente.<sup>7</sup>

64. Por su parte, el tercero perjudicado podía solicitar la ejecución del acto cuya constitucionalidad se reclamaba y, con ese fin, otorgar, a su vez, una caución fijada por la autoridad judicial suficiente para cubrir los daños y perjuicios que dicha ejecución causaría al quejoso. Ahora, si al ejecutarse el acto reclamado quedara sin materia el juicio de amparo, o si se trata de un acto cuyo daño no pudiera estimarse en dinero, la autoridad judicial de conocimiento no admitiría esta contragarantía.<sup>8</sup>

65. Finalmente, si concluido el juicio de amparo, el tercero perjudicado o el quejoso consideraban –el primero en caso de que se hubiera negado la protección constitucional al quejoso; el segundo en caso de que sí se hubiera concedido– que efectivamente resintieron daños o perjuicios derivados de la suspensión o de la ejecución del acto reclamado, respectivamente, tenían la oportunidad de promover el incidente regulado por el artículo 129 de la abrogada Ley de Amparo para hacer efectiva la garantía o contragarantía otorgada a propósito de la suspensión:

"Artículo 129. Cuando se trate de hacer efectiva la responsabilidad proveniente de las garantías y contragarantías que se otorguen con motivo de la suspensión, se tramitará ante la autoridad que conozca de ella un incidente, en los términos prevenidos por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Este incidente deberá promoverse dentro de los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo; en la inteligencia de que, de no presentarse la reclamación dentro de ese término, se procederá a la devolución o cancelación, en su caso, de la garantía o contragarantía, sin

---

<sup>7</sup> Ejemplifica lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 55/2008 sustentada por esta Primera Sala, de rubro: "GARANTÍA. SU MONTO DEBE FIJARSE DISCRECIONALMENTE EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 125, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, CUANDO SE CONCEDE LA SUSPENSIÓN CONTRA ACTOS INTRAPROCESALES RELACIONADOS CON LA PERSONALIDAD Y ELLO RETARDA LA EMISIÓN DE LA RESOLUCIÓN EN EL JUICIO NATURAL." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 146, Novena Época)

<sup>8</sup> "Artículo 126. La suspensión otorgada conforme al artículo anterior, quedará sin efecto si el tercero da, a su vez, caución bastante para restituir las cosas al estado que guardaban antes de la violación de garantías y pagar los daños y perjuicios que sobrevengan al quejoso, en el caso de que se le conceda el amparo. ..."

"Artículo 127. No se admitirá la contrafianza cuando de ejecutarse el acto reclamado quede sin materia el amparo, ni en el caso del párrafo segundo del artículo 125 de esta ley."

perjuicio de que pueda exigirse dicha responsabilidad ante las autoridades del orden común."

66. Quien promoviera el incidente debía ceñirse al Código Federal de Procedimientos Civiles<sup>9</sup> y atender los siguientes lineamientos:

1. Tramitarlo ante la autoridad que concedió la suspensión;
2. Presentarlo dentro de los seis meses siguientes, contados a partir del día siguiente de la notificación que de la ejecutoria de amparo se haga a las partes, y
3. Expresar, en la presentación del escrito incidental, los hechos relevantes, aquéllos en los que sustenta la generación de los daños o de los perjuicios que reclama.
4. Si el incidente no se tramitara dentro del plazo de seis meses, se procedería la devolución o cancelación de la garantía o contragarantía.

67. Este Tribunal Pleno advierte, entonces, que la pregunta a resolver, a partir del artículo 129 y de los criterios contendientes en esta contradicción, es: ¿Cuál es la notificación a que se refiere del artículo 129 de la abrogada Ley de Amparo? O, más concretamente, cuando se trata de la ejecutoria dictada en un amparo en revisión, ¿el artículo se refiere a la notificación efectuada por el Tribunal Colegiado de conocimiento o a la que realiza el Juez de Distrito?

68. Este Tribunal Pleno considera que es importante destacar la redacción del precepto aludido, particularmente la enunciación: "... *Este incidente deberá promoverse dentro de los seis meses siguientes al día en que se notifique a las partes la ejecutoria de amparo*".

69. Así, se advierte que el legislador estableció que, para computar el plazo de seis meses concedido al tercero perjudicado o al quejoso para promover el incidente de daños y perjuicios, deben cumplirse dos supuestos:

- a) Que la sentencia correspondiente haya causado ejecutoria, y
- b) Que esa determinación se notifique a las partes.

---

<sup>9</sup> Artículos 358 al 364, correspondientes al Título I, Capítulo Único. Incidentes.

70. Entre esos elementos existe una secuencia natural vinculada con el trámite del juicio de amparo. Esta secuencia, para efectos de la presente contradicción, se analizará desde la perspectiva del juicio de amparo indirecto en el que se promueve recurso de revisión.

71. Es claro, entonces, que el punto de partida para decidir sobre la pertinencia y oportunidad de una notificación, será, qué debe entenderse por sentencia que ha causado ejecutoria.

72. Etimológicamente, el vocablo ejecutoria proviene del latín *executorios*, del verbo *exsequor*, que significa firme o invariable. Por su parte, el *Diccionario de la Lengua Española* define la palabra ejecutoria como la cualidad que se atribuye a las sentencias que, por no ser susceptibles de ulteriores impugnaciones o discusiones, han adquirido la autoridad de cosa juzgada.<sup>10</sup>

73. Así, puede concluirse que, sentencia ejecutoria es lo mismo que sentencia firme, en tanto que ambos adjetivos significan atribuir a una sentencia la autoridad de cosa juzgada.

74. Ahora bien, ni la Ley de Amparo abrogada ni la vigente definen qué debe entenderse por sentencia que ha causado ejecutoria. Sin embargo, de conformidad con el artículo 2o. de la Ley de Amparo, puede acudir, supletoriamente, al Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>11</sup>

75. Los artículos 354 y 355<sup>12</sup> del código procesal federal establecen que si una determinación no admite recurso ni prueba de ninguna clase implica que ya es cosa juzgada. El carácter de cosa juzgada recae en la sentencia, una vez que ésta ha causado ejecutoria. Luego, el artículo 356 del Código Federal de Procedimientos Civiles señala:

---

<sup>10</sup> Véase *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española en <http://lema.rae.es/drae/?val=ejecutoria>

<sup>11</sup> "Artículo 2o. El juicio de amparo se substanciará y decidirá con arreglo a las formas y procedimientos que se determinan en el presente libro, ajustándose, en materia agraria, a las prevenciones específicas a que se refiere el libro segundo de esta ley.

"A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>12</sup> Código Federal de Procedimientos Civiles

"Artículo 354. La cosa juzgada es la verdad legal, y contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente determinados por la ley."

"Artículo 355. Hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria."

"Artículo 356. Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

"I. Las que no admitan ningún recurso;

"II. Las que, admitiendo algún recurso, no fueren recurridas, o, habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él, y

"III. Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante."

76. Aplicado dicho precepto, en términos generales, a la materia de amparo se concluye una sentencia que puede causar ejecutoria en distintos momentos. En primer término, en el momento mismo de su emisión si ésta no admite recurso alguno; en segundo lugar, si admitiéndolo, el recurso no se interpusiera, se declarara desierto o el recurrente se desistiera de él y, en tercer lugar, si la sentencia es consentida expresamente por las partes, sus representantes legítimos o mandatarios con poder bastante.

77. Para determinar cuándo causa ejecutoria la sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto, conforme a los anteriores supuestos, se advierte que la resolución emitida por un Juez de Distrito podrá ser combatida con el recurso de revisión, en los términos de la fracción VIII del artículo 107 constitucional<sup>13</sup> y del artículo 83 de la Ley de Amparo abrogada.<sup>14</sup> De acuerdo con

<sup>13</sup> "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

"a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

"b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

"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.

"En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno. ..."

<sup>14</sup> "Artículo 83. Procede el recurso de revisión:

"...

esas disposiciones, la sentencia recaída en la revisión no admitirá recurso alguno.<sup>15</sup>

78. Así, la sentencia dictada por el Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en tanto admite recurso, causará ejecutoria cuando las partes la consienten expresamente; cuando transcurra el plazo para ser recurrida sin que lo sea, o, bien, cuando sea recurrida pero la revisión se declare desierta o quien la promueve se desista de ésta. En las últimas hipótesis, según el artículo 357 del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>16</sup> deberá hacerse la declaración judicial correspondiente.

79. Por el contrario, si dicha resolución es combatida, mediante el recurso de revisión y éste se tramita hasta su conclusión, la sentencia que causará ejecutoria será, precisamente, la dictada en la revisión,<sup>17</sup> puesto que ya no admite recurso. Así, la sentencia dictada en un amparo en revisión por el Tribunal Colegiado o por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –en la materia de su competencia– será la que cause ejecutoria.

80. Una vez se ha aclarado, cuál es la sentencia que causa ejecutoria, corresponde ahora resolver el tema de la notificación que se haga a las partes de dicha resolución.

---

"IV. Contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, o por el superior del tribunal responsable, en los casos a que se refiere el artículo 37 de esta Ley. Al recurrirse tales sentencias deberán, en su caso, impugnarse los acuerdos pronunciados en la citada audiencia. ..."

<sup>15</sup> Artículo 85 de la abrogada Ley de Amparo

"Son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:

"...

"Las sentencias que pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito al conocer de la revisión, no admitirán recurso alguno."

<sup>16</sup> "Artículo 357. En los casos de las fracciones I y III del artículo anterior, las sentencias causan ejecutoria por ministerio de la ley; en los casos de la fracción II se requiere declaración judicial, la que será hecha a petición de parte. La declaración se hará por el tribunal de apelación, en la resolución que declare desierto el recurso. Si la sentencia no fuere recurrida, previa certificación de esta circunstancia por la Secretaría, la declaración la hará el tribunal que la haya pronunciado, y, en caso de desistimiento, será hecha por el tribunal ante el que se haya hecho valer.

"La declaración de que una sentencia ha causado ejecutoria no admite ningún recurso."

<sup>17</sup> Ya sea que la revisión corresponda a un Tribunal Colegiado de Circuito o a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con lo previsto en el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el diverso 84, fracción I, de la Ley de Amparo abrogada.

81. En términos generales, las notificaciones, en el juicio de amparo, se verifican de conformidad con los lineamientos establecidos en el capítulo IV del Título Primero de la Ley de Amparo abrogada.

82. El artículo 28 de la abrogada Ley de Amparo, integrante de ese capítulo, prevé:

"Artículo 28

"Las notificaciones en los juicios de amparo de la competencia de los Juzgados de Distrito, se harán:

"I. A los representantes de las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros perjudicados, por medio de oficios que serán entregados en el domicilio de su oficina principal, en el lugar del juicio por el empleado del juzgado, quien recabará recibo en el libro talonario cuyo principal agregará a los autos, asentando en ellos la razón correspondiente; y fuera del lugar del juicio, por correo, en pieza certificada con acuse de recibo, el cual se agregará a los autos. Cuando no existiere el libro talonario, se recabará el recibo correspondiente;

"II. Personalmente, a los quejosos privados de su libertad, ya sea en el local del juzgado o en el establecimiento en que se hallen reclusos, si radican en el lugar del juicio; o por medio de exhorto o despacho si se encuentran fuera de él.

"Lo anterior se observará, salvo el caso de que los quejosos hubiesen designado persona para recibir notificaciones o tuviesen representante legal o apoderado.

"También deberán notificarse personalmente a los interesados los requerimientos o prevenciones que se les formulen;

"III. A los agraviados no privados de la libertad personal, a los terceros perjudicados, a los apoderados, procuradores, defensores, representantes, personas autorizadas para oír notificaciones y al Ministerio Público, por medio de lista que se fijará en lugar visible y de fácil acceso, del juzgado. La lista se fijará a primera hora de despacho del día siguiente al de la fecha de la resolución. Si alguna de las partes mencionadas no se presenta a oír notificación personal hasta las catorce horas del mismo día, se tendrá por hecha, poniendo el actuario la razón correspondiente.

"En la lista a que se refiere el párrafo anterior, se expresará el número del juicio o del incidente de suspensión de que se trate; el nombre del quejoso y de la autoridad o autoridades responsables y síntesis de la resolución que se notifique."

83. Así, tal como lo establece el artículo anterior, si el asunto es competencia de los Juzgados de Distrito, las notificaciones se harán por oficio a las autoridades responsables y autoridades terceros perjudicados; personalmente, a los quejosos privados de su libertad, y por medio de lista a los quejosos no privados de su libertad, a los terceros perjudicados, apoderados, procuradores, defensores, representantes, personas autorizadas para oír notificaciones y al Ministerio Público.

84. Por su parte, el artículo 29 de la Ley de Amparo vigente hasta el 2 de abril de 2013 establecía, en relación con los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

**"Artículo 29.** Las notificaciones en los juicios de amparo del conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o de los Tribunales Colegiados de Circuito, y las que resulten de los procedimientos seguidos ante la misma Corte o dichos Tribunales, con motivo de la interposición de cualquier recurso, o de la tramitación de cualquier asunto relacionado con el juicio de amparo, se harán en la siguiente forma:

"I. A las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros perjudicados, por medio de oficio, por correo, en pieza certificada con acuse de recibo, cuando se trate de notificar el auto que admita, deseche o tenga por no interpuesta la demanda; el que admita, deseche o tenga por no interpuesto cualquier recurso; el que declare la competencia o incompetencia de la Suprema Corte de Justicia o de un Tribunal Colegiado de Circuito; los autos de sobreseimiento; y la resolución definitiva pronunciada por la Suprema Corte de Justicia o por un Tribunal Colegiado de Circuito, en amparo del conocimiento de ellos. En todo caso, al oficio por el que se haga la notificación se acompañará el testimonio de la resolución. El acuse de recibo postal deberá agregarse a los autos.

"Los Jueces de Distrito al recibir el testimonio del auto que deseche o tenga por no interpuesto cualquier recurso o de la sentencia de segunda instancia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia o por un Tribunal Colegiado de Circuito, en juicios de amparo promovidos ante dichos Jueces, notificarán

esas resoluciones a las autoridades responsables por medio de oficio remitido por correo, en pieza certificada con acuse de recibo, acompañándoles copia certificada de la resolución que tenga que cumplirse. El acuse de recibo será agregado a los autos.

"II. Al Procurador General de la República se le notificará por medio de oficio el primer auto recaído en los expedientes de la competencia de la Suprema Corte de Justicia.

"Al Agente del Ministerio Público Federal adscrito a los Tribunales Colegiados de Circuito se le notificará por medio de oficio el primer auto recaído en los expedientes de la competencia de dichos Tribunales.

"Las demás notificaciones al Ministerio Público Federal, se le harán por medio de lista.

"III. Fuera de los casos a que se refieren las fracciones anteriores, las notificaciones, en materia de amparo, en la Suprema Corte de Justicia o en los Tribunales Colegiados de Circuito, se harán con arreglo a las fracciones II y III del artículo precedente."

85. De la lectura del artículo anterior, se deduce claramente que, salvo excepción hecha de las notificaciones a las autoridades responsables, al procurador general de la República y del Ministerio Público Federal, las notificaciones de los asuntos competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito y de esta Suprema Corte se realizarán en los mismos términos que los previstos para los asuntos competencia de los Jueces de Distrito.

86. Finalmente, respecto al recurso de revisión, la ejecutoria dictada por el Tribunal Colegiado<sup>18</sup> y/o por esta Suprema Corte será notificada por estas instancias (fracción III en relación con las fracciones II y III del artículo 28) y remitida al Juzgado de Distrito del conocimiento quien, a su vez, se encargará de notificar a las autoridades responsables las sentencias que deban cumplir (párrafo segundo de la fracción I del artículo 29).

87. En efecto, conforme al artículo 90 de la Ley de Amparo abrogada, una vez admitido a trámite el recurso de revisión, se continuará el procedimiento

---

<sup>18</sup> En caso de que se actualice el supuesto previsto en el artículo 107, fracción VIII, constitucional y en el diverso 84, fracción I, de la Ley de Amparo, así como el punto Segundo, fracción III, del acuerdo General Plenario 5/2013.

en términos de los artículos 182, 183 y 185 a 191 de la misma ley, relativos a la sustanciación del juicio de amparo directo.

88. Así, al interpretar armónica y sistemáticamente el artículo 90 y el 29 de la Ley de Amparo abrogada, este Tribunal Pleno concluye que la notificación a las partes de la ejecutoria dictada en la revisión la llevara a cabo la Suprema Corte de Justicia de la Nación y/o el Tribunal Colegiado de Circuito, de acuerdo con las reglas de las notificaciones en general, previstas para cada parte; es decir por oficio, personalmente o por lista. Además, deberán notificar al Juez de Distrito, a quien –junto con el oficio correspondiente– acompañarán testimonio de la resolución dictada.

89. Finalmente, de acuerdo con el artículo 104 de la Ley de Amparo, una vez que el Juez de Distrito reciba copia de la ejecutoria emitida en la revisión, tiene la obligación de comunicarla nuevamente a las autoridades responsables para su cumplimiento, y hacerla saber al resto de las partes:

**"Artículo 104.** En los casos a que se refiere el artículo 107, fracciones VII, VIII y IX, de la Constitución Federal, luego que cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo solicitado, o que se reciba testimonio de la ejecutoria dictada en revisión, el Juez, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, si se interpuso revisión contra la resolución que haya pronunciado en materia de amparo directo, la comunicará, por oficio y sin demora alguna, a las autoridades responsables para su cumplimiento y la harán saber a las demás partes. ..."

90. Como puede observarse, esta obligación del Juez de comunicar a la autoridad responsable que debe cumplir la sentencia que concedió el amparo –que no constituye una segunda notificación propiamente– generó que los tribunales contendientes arribaran a conclusiones diversas acerca de cuál de las dos *noticias* marca el inicio del cómputo del plazo de seis meses concedido por el artículo 129 para la interposición del incidente de reparación de daños y perjuicios.

91. En opinión de este Tribunal Pleno, sin embargo, uno de los tribunales colegiados parte de una premisa equivocada para llegar a su conclusión. Pues, si bien el artículo 104 de la Ley de Amparo prevé la obligación a cargo del Juzgado de Distrito de notificar a las partes la ejecutoria dictada en la revisión, lo cierto es que esa notificación hace parte del cumplimiento de la sentencia ejecutoria que concede o confirma la protección constitucional, como puede inferirse, incluso, del hecho de que el artículo 104 enfatice la notifica-

ción a las autoridades responsables y que sea justamente el Juez de Distrito el encargado de supervisar el cumplimiento de la ejecutoria dictada.

92. Así, si la revisión culminara con la negativa de la protección constitucional solicitada, no habría autoridades responsables cuyo cumplimiento supervisar, y no habría autoridades responsables a quienes notificar la sentencia que deben cumplir.

93. Por tanto, con fundamento en los artículos 216, párrafo segundo, 217 y 225 de la Ley de Amparo vigente, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en los siguientes términos:

94. GARANTÍAS Y CONTRAGARANTÍAS EN EL INCIDENTE DE REPARACIÓN DE DAÑOS Y PERJUICIOS. EL PLAZO DE 6 MESES ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 129 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013 PARA PROMOVERLO, SE COMPUTA A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE A AQUEL EN QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NOTIFICA A LAS PARTES LA EJECUTORIA DE AMPARO. La suspensión en el juicio de amparo es una medida precautoria por la cual la autoridad judicial federal ordena detener temporalmente la ejecución del acto reclamado mientras se decide si es violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme al artículo 125 de la Ley de Amparo abrogada, si la autoridad que se pronuncia sobre la medida cautelar advierte que su concesión causará daños y perjuicios al tercero perjudicado, debe fijar garantía suficiente a cargo del beneficiario de la medida para responder por ellos. Por su parte, el tercero perjudicado puede otorgar contragarantía para ejecutar el acto cuya constitucionalidad se reclama. Una vez concluido el juicio de amparo, si el tercero perjudicado o el quejoso consideran –el primero en caso de que se niegue la protección constitucional y el segundo en caso de que se le conceda– que resintieron daños o perjuicios derivados de la suspensión o de la ejecución del acto reclamado, tienen la oportunidad de promover, dentro del plazo de 6 meses, el incidente regulado en el artículo 129 de la Ley de Amparo abrogada, para hacer efectiva la garantía o la contragarantía otorgada a propósito de la suspensión. Para tales efectos, específicamente en un juicio de amparo indirecto en el que se promueve recurso de revisión, el plazo de 6 meses contará a partir del día siguiente a aquel en que la Suprema Corte de Justicia de la Nación o el Tribunal Colegiado de Circuito notifican a las partes la ejecutoria de amparo, de acuerdo con las reglas estipuladas en el artículo 29 de la referida Ley de Amparo.

Por todo lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis.

SEGUNDO. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, y remítase de inmediato la jurisprudencia sustentada en la presente resolución a la Primera y a la Segunda Salas de este Alto Tribunal, así como a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, y procédase a su distribución a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto en el artículo 219 de la Ley de Amparo; en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes del caso, a la competencia, a la legitimación, a los criterios denunciados y a la existencia de la contradicción.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y presidente Aguilar Morales votaron en contra. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos. Doy fe.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información**

## **considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis P./J. 20/2016 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 28.

**Voto particular** que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la contradicción de tesis 542/2012.

En sesión de tres de mayo de dos mil dieciséis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de seis votos, la contradicción de tesis 542/2012, en la que se declaró existente la denuncia de contradicción y se determinó que el plazo de seis meses para la promoción del incidente previsto en el artículo 129 de la abrogada Ley de Amparo, debe computarse a partir de la notificación que hace el Tribunal Colegiado de Circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la resolución dictada en un recurso de revisión. En dicha sesión, me manifesté en contra de los argumentos sostenidos en el proyecto.

Respetuosamente, a mi parecer, y ha sido un criterio que he reiterado en distintos asuntos, cuando existen varias notificaciones válidas respecto de la misma resolución o de la misma actuación, y no se ha declarado nula ninguna, el interesado puede elegir la que mejor le convenga, porque finalmente no se ha nulificado ninguna de ellas. Así, el punto en contradicción que resuelve el asunto, involucra dos notificaciones: i) la del Tribunal Colegiado o la de Suprema Corte al notificar la ejecutoria del recurso de revisión y ii) la del Juzgado de Distrito cuando recibe los autos con posterioridad al dictado de la resolución del recurso. Ambas notificaciones se practican con una diferencia en tiempo considerable, y esto puede ser determinante para la oportunidad de la promoción del incidente para hacer efectivas las garantías y las contragarantías.

En razón de ello, desde mi punto de vista, si hay dos notificaciones, no tendríamos por qué tomar en cuenta la que le perjudica, es decir, la que empezó a correr primero y no la posterior, pues estoy convencido que en ese caso debiera tomarse en cuenta la que mejor le convenga.

Aunado lo anterior, respetuosamente considero que habría que tomar en cuenta otra circunstancia fáctica. ¿Qué pasaría cuando la persona que tiene interés en promover este incidente para hacer efectiva la garantía o contragarantía, según sea el caso, no fue la que vino a la revisión, es decir, no está al pendiente del trámite de la revisión, sino únicamente de cuándo regresan los autos al juzgado donde se tramitó ese juicio de amparo?

En ese sentido, estimo que sería más conveniente y generaría una mayor seguridad jurídica el tomar en cuenta la notificación del juzgado porque, ya en esa notificación, será cuando tengan la certeza de que la sentencia ha causado ejecutoria y, en consecuencia, puede empezar a correr el plazo de los seis meses para hacer valer este incidente al que me he referido, ya que ello brinda una mejor oportunidad a las partes para el ejercicio de su derecho; de ahí que no comparta la conclusión a la que llega el proyecto, al considerar que debe tomarse en cuenta la primera notificación que se haya realizado.

**NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. LA SIGUIENTE ACTUACIÓN EN QUE SE COMPAREZCA A PRESENTAR EL INCIDENTE RESPECTIVO, DEBE LLEVARLA A CABO EL INTERESADO DENTRO DEL TÉRMINO DE 3 DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 297, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, CONTADO A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO O SE OSTENTÓ SABEDOR DE LA ACTUACIÓN QUE TILDA DE IRREGULAR.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 133/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO, SEGUNDO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO, TERCERO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO, CUARTO EN MATERIAS PENAL Y DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, ACTUALMENTE SEGUNDO EN MATERIA DE TRABAJO DEL SÉPTIMO CIRCUITO, Y QUINTO EN MATERIA CIVIL DEL TERCER CIRCUITO. 20 DE JUNIO DE 2016. MAYORÍA DE OCHO VOTOS DE LOS MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES; VOTARON EN CONTRA ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo; y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una contradicción suscitada entre criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto Circuito, que reviste características de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, constitucional y 227, fracción II, de la Ley de

Amparo, pues fue formulada por uno de los integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de donde emana uno de los criterios contendientes, así como por el presidente de esta Suprema Corte.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

<b>1.</b>	<b>Incidente de nulidad de actuaciones relativo al juicio de amparo directo 855/2014</b>
<b>Órgano:</b>	<b>Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.</b>
<b>Hechos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se promovió juicio de amparo directo en donde, una vez admitido, la tercero interesada presentó incidente de falsedad de la firma de la demanda de garantías.</li> <li>• La admisión del incidente se ordenó notificar personalmente a la parte quejosa.</li> <li>• Existió imposibilidad para notificar de manera personal, por lo que se ordenó realizarla por lista.</li> <li>• Un día después en que se tuvo por hecha la notificación por lista, el quejoso presentó escrito en el que señaló domicilio para oír y recibir notificaciones.</li> <li>• En una fecha posterior, el quejoso promovió incidente de nulidad de notificaciones en contra de la notificación por lista.</li> <li>• Admitido el incidente, mediante resolución, se determinó improcedente por extemporáneo.</li> </ul>
<b>Criterio:</b>	<p>El artículo 68 de la Ley de Amparo establece que el incidente de nulidad de notificaciones debe promoverse por el interesado, en la siguiente actuación en que comparezca, de lo contrario aquél será improcedente.</p> <p>En el entendido de que para que se actualice la causal de improcedencia respectiva, el quejoso debe haber comparecido al procedimiento antes de promover el incidente de nulidad, lo que provoca su extemporaneidad, en cuyo caso la notificación mal hecha surtirá sus efectos, como si estuviera hecha con apego a la ley.</p>

El incidente de nulidad de mérito no se promovió en la siguiente actuación en que compareció el inconforme al juicio de amparo, esto es, en la inmediata posterior actuación que comparezca a la notificación tildada de nula, como lo dispone el artículo 68, ello ya que posteriormente de la notificación, presentó un escrito señalando nuevo domicilio y fue hasta después de ello, cuando compareció a promover el incidente de nulidad.

El promovente del incidente es el quejoso, es decir, es parte materia en el amparo en donde lo promovió, y como tal, está obligado de estar al pendiente de todo lo que en él ocurre entre otras cuestiones, de las notificaciones que se le hacen, para promover oportunamente lo que a su derecho convenga, lo que, con independencia de la nulidad que invoca, presupone lógica y jurídicamente que cuando actúa, lo hace conociendo las actuaciones que preceden, pero si en su actuación subsecuente a la notificación impugnada no tachó de nula la notificación y promueve el incidente con posterioridad, aduciendo que acababa de conocer la notificación, ese desconocimiento sólo le es imputable a él por negligencia o descuido, pues como parte material en el proceso de amparo, se insiste tiene acceso tanto al expediente físico como al electrónico, por lo que pudo defenderse oportunamente.

Asimismo, se suma que el legislador no condicionó la oportunidad de la promoción del incidente, a que del contenido de la actuación subsecuente, se advierta el conocimiento fehaciente de la notificación que se tilda de nula, puesto que el mencionado artículo 68, sólo dispone que las partes podrán pedir la nulidad *"en la siguiente actuación en la que comparezcan"*.

Considerar que el escrito o actuación siguiente no es lo que sigue a la notificación que se tacha de nula, sino aquella en la que se revele que se conoce la actuación cuya nulidad se pretende, por una parte, equivaldría a agregar una condición que el legislador no estableció, lo que no le es dable al juzgador y, por la otra, prácticamente quedaría en manos del afectado denotar el conocimiento de la notificación y promover el incidente en el momento procesal que le conviniera, cuando en realidad, el ser parte material en un procedimiento y actuar en él, presupone el conocimiento de las actuaciones anteriores.

	<p>En atención a lo considerado no se comparte del criterio emitido por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, de rubro: "NULIDAD DE NOTIFICACIONES. MOMENTO EN QUE DEBE PROMOVERSE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE)."</p> <p>Ni el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito), de rubro: "NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE PROMOVERSE EN LA SIGUIENTE ACTUACIÓN, SIEMPRE Y CUANDO DE ÉSTA SE EVIDENCIE QUE EL INTERESADO TUVO PLENO CONOCIMIENTO DE LA QUE IMPUGNA DE NULA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE LA MATERIA)."</p>
<b>Tesis</b>	<b>No se emitió criterio.</b>

<b>2.</b>	<b>Recurso de queja 85/2014</b>
<b>Órgano:</b>	<b>Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito).</b>
<b>Hechos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se promovió juicio de amparo indirecto en donde el Juez de Distrito dictó la sentencia respectiva.</li> <li>• La sentencia se notificó por lista al tercero interesado.</li> <li>• En fecha posterior, el tercero interesado recibió copias certificadas del expediente de amparo.</li> <li>• Posteriormente, el tercero interesado promovió incidente de nulidad de notificaciones en contra de la notificación de la sentencia.</li> <li>• El Juez de Distrito desechó por extemporáneo el incidente de nulidad de actuaciones, señalando que como la Ley de Amparo no establecía expresamente plazo para promoverlo, se debía aplicar supletoriamente el de tres días previsto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles. De ahí que si le fueron entregadas copias certificadas del juicio de amparo al tercero interesado, desde ese momento tuvo conocimiento de la notificación y, por ello, el término empezó a correr al día siguiente; de ahí que si el escrito fue presentado después del término indicado, era evidente su extemporaneidad.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En contra de lo anterior, interpuso recurso de queja, el cual fue resuelto por el Tribunal Colegiado estimándolo fundado y, en consecuencia, analizó la materia del incidente de nulidad, para declararlo fundado, por lo que dejó insubsistentes las actuaciones a partir de la notificación de la sentencia practicada a la parte tercero interesada.</li> </ul>
<p><b>Criterio:</b></p>	<p>De la interpretación sistemática y funcional del artículo 68 de la Ley de Amparo vigente, se establece que por "<i>siguiente actuación</i>", no debe entenderse cualquiera que realice la parte interesada en el procedimiento, pues no puede convalidarse lo que no se conoce y que, por consecuencia, tampoco se consiente.</p> <p>Luego, la inmediata siguiente comparecencia por escrito o actuación a que se refiere el artículo, sólo puede ser aquella que revele de alguna manera, que el interesado conocía la notificación que impugna de nula, ya sea, porque así lo exprese y omita promover el incidente de nulidad, o bien, que por el contenido de su escrito de manera razonada, se pueda presumir, verbigracia, como cuando en el sumario la notificación verse sobre un auto de requerimiento y la parte a quien se dirige, comparece presentando una promoción con el propósito de cumplir con el requerimiento formulado o, cuando se realice la notificación de una sentencia de amparo y la parte notificada interponga el recurso de revisión con toda oportunidad, combatiendo el contenido toral de esa sentencia; resultando así inconcuso, que, en ese caso, con su escrito se hace patente que conocía aquella notificación.</p> <p>Otorgarle una interpretación distinta, llevaría a dar por convalidado lo que se ignora por el simple hecho de no haberse hecho valer el incidente de nulidad en la siguiente actuación o intervención.</p> <p>Cabe precisar que al establecerse que la nulidad podrá pedirse en la siguiente actuación en la que intervenga el que la promueva, recoge el principio de convalidación, mediante el cual se persigue evitar que el afectado calle la nulidad en un afán retardador, hasta que se han desahogado la mayor parte de las actuaciones y diligencias del juicio, todo ello en detrimento de la firmeza del procedimiento y de la expeditéz. De esta manera, si la nulidad no es invocada en la siguiente actuación en</p>

que intervenga el afectado, se purga el vicio y queda "revalidada" de pleno derecho.

En ese contexto, de las constancias se advierte que al resolverse un recurso de queja anterior, el Tribunal Colegiado ya había determinado que la solicitud de copias no constituía la siguiente actuación en la que interviene el incidentista, pues a pesar de que se aprecia la recepción de copias de todo lo actuado, no significa que, desde ese momento, tuviera pleno conocimiento para hacer valer el incidente de nulidad, sino que sólo aquella que revelara que conociera la actuación judicial que impugnaba de nula. De ahí que la actuación inmediata posterior a la notificación impugnada fue precisamente el escrito con el que promovió el incidente de nulidad.

Por lo anterior, el Juez de Distrito no debió de aplicar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, para encontrar y computar un plazo genérico que no se contempla en la Ley de Amparo, pues, en ésta, existe disposición expresa que establece claramente el momento en que debe promoverse el incidente de nulidad de notificaciones, máxime que atendiendo al principio *pro homine*, se debe interpretar y aplicar la ley que más beneficie al ser humano y el acceso a la justicia que, sería la propia literalidad pero funcional de la expresión "*siguiente comparecencia*" para encontrar cuándo se debe promover el incidente de nulidad de actuaciones, cuyo plazo queda abierto, y no a la inversa.

El artículo 68 de la Ley de Amparo, con claridad expresa que las partes podrán solicitar la nulidad de la notificaciones en el expediente que la hubiere motivado, en la siguiente actuación en que comparezcan, lo que si bien no contiene un plazo en días hábiles o naturales específico, queda abierto y que pueden ser incluso, menos o más de tres días, pues ello lo determina la "*siguiente comparecencia*" por escrito o de otra índole, pero que revele conocimiento tácito o expreso por parte del interesado de la diligencia que se tilda de nula.

Asimismo, determinó que la solicitud de copias no constituye la siguiente actuación en la que interviene el incidentista y que

	<p>le permita tener conocimiento pleno para promover el incidente de nulidad contra las notificaciones de la sentencia a que se refiere el artículo 68 de la Ley de Amparo.</p>
<p><b>Tesis:</b></p>	<p>"NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. DEBE PROMOVERSE EN LA SIGUIENTE ACTUACIÓN, SIEMPRE Y CUANDO DE ÉSTA SE EVIDENCIE QUE EL INTERESADO TUVO PLENO CONOCIMIENTO DE LA QUE IMPUGNA DE NULA (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE LA MATERIA). El artículo <u>68 de la Ley de Amparo</u>, vigente a partir del 3 de abril de 2013, dispone que la nulidad de las notificaciones debe promoverla el interesado en la siguiente actuación en que comparezca; sin embargo, de la interpretación sistemática y funcional de este precepto se sostiene que no cualquier injerencia o promoción del interesado en el procedimiento puede tenerse como actuación o intervención subsecuente, para estar en condiciones de impugnar y no consentir la notificación irregular, sino sólo aquella que evidencie que éste tuvo pleno conocimiento de la actuación que tacha de nula, pues no puede perderse de vista que si el promovente aduce desconocer lo actuado, sería un contrasentido razonar que, por ejemplo, al solicitar copias se esté convalidando lo que se desconoce, por no ser ésa la verdadera intención del legislador en la regla que previó en el precepto legal en cita, ya que en estas circunstancias, debe entenderse que tal solicitud es para examinar a detalle lo actuado, donde queda incluida, desde luego, la actuación tildada de nula, a fin de estar en aptitud de impugnarla. Así, el escrito o actuación siguiente a que refiere el precepto en comento, no puede recaer en cualquier intervención que el interesado efectúe al procedimiento, sino sólo aquella que revele que conocía la actuación judicial que impugna de nula, ya sea porque así lo exprese –y omita interponer el incidente de nulidad–, o bien, que por el contenido de su escrito, de manera razonada pueda presumirse."</p> <p>"NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. AL EXISTIR DISPOSICIÓN EXPRESA EN LA LEY DE LA MATERIA DEL MOMENTO EN QUE DEBE PROMOVERSE EL INCIDENTE RELATIVO, ES INAPLICABLE SUPLETORIAMENTE EL ARTÍCULO 297, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, QUE PREVÉ UN PLAZO GENÉRICO DE 3 DÍAS. El artículo 68 de la Ley de Amparo, vigente a partir del</p>

	<p>3 de abril de 2013, prevé que el incidente de nulidad de notificaciones debe promoverse en la 'siguiente comparecencia' del interesado; de ahí que el numeral 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, sea inaplicable supletoriamente para encontrar y computar un plazo genérico 'de tres días' que no se contempla en la citada ley, porque en ésta existe disposición expresa que establece claramente el momento en que ha de plantearse dicha incidencia, que si bien no se traduce en un término específico, en días hábiles o naturales, queda abierto, pudiendo ser incluso menos o más de tres días, pues lo determina la siguiente actuación, por escrito o de otra índole, que revele el conocimiento tácito o expreso por el interesado de la diligencia que se tilda de nula; máxime que, atento al principio pro personae, la ley debe interpretarse y aplicarse de la forma que más beneficie al ser humano, privilegiando el acceso a la justicia y, en el caso, debe realizarse una interpretación literal, pero funcional, de la expresión 'siguiente comparecencia', para encontrar el verdadero sentido de cuándo debe promoverse este incidente, y no a la inversa, desentrañar la norma en busca de un plazo perentorio que no necesariamente beneficia al justiciable."</p>
--	---

<b>3.</b>	<b>Recurso de queja 35/2014</b>
<b>Órgano:</b>	<b>Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito.</b>
<b>Hechos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En un juicio de amparo indirecto se ordenó notificar un auto a las partes.</li> <li>• La notificación al quejoso se realizó por lista.</li> <li>• También se toma en cuenta una notificación de forma personal a la parte quejosa del mismo proveído.</li> <li>• En fecha posterior el quejoso recibió copias certificadas de la totalidad de las constancias.</li> <li>• Hecho lo anterior, el quejoso promovió el incidente de nulidad en contra de la notificación del auto señalado.</li> <li>• El Juez de Distrito desechó el incidente de nulidad por extemporáneo, considerando que la presentación del incidente, se realizó una vez que había transcurrido el término de tres días, previsto en el artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, tomando como inicio del plazo la fecha en que se impuso de los autos de</li> </ul>

	<p>manera personal, esto fue, cuando se le expidieron las copias certificadas. Máxime que de las constancias, se advertía que el auto había sido también notificado de manera personal, antes de la presentación del incidente referido.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En su contra, el quejoso interpuso recurso de queja, que fue declarado infundado por el Tribunal Colegiado.</li> </ul>
<b>Criterio:</b>	<p>No obstante que la Ley de Amparo, expresamente, dispone que el incidente de nulidad de notificaciones se interpondrá en la siguiente actuación en que comparezca el afectado, lo cierto es que es un principio de derecho que el cómputo de los plazos para el ejercicio de un derecho, inicia conforme a lo que establece la ley, o bien, a partir del momento en que el afectado se haga sabedor del acto que impugna o que de las constancias, se advierta tal circunstancia; por tanto, fue correcta la determinación del Juez de Distrito, en el sentido de que el plazo para la interposición del incidente de nulidad de notificaciones inició cuando el ahora recurrente, recibió copia de todo lo actuado en el expediente y que, por ende, le otorgara para interponer el incidente de notificaciones el plazo genérico de tres días a que alude el artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo.</p> <p>Lo anterior, se sustenta en la ejecutoria que dio origen a la jurisprudencia 10/2011 de la Primera Sala del Alto Tribunal, en que el Juez de Distrito apoyó su determinación de rubro: "INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES DE AMPARO. EL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA PROMOVERLO DEBE INICIAR A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE EL PROMOVENTE TUVO CONOCIMIENTO DE LA DILIGENCIA DE NOTIFICACIÓN IMPUGNADA."</p> <p>También existe notificación personal al quejoso, en la que firmó de enterado sobre el contenido del auto, por lo que si se consideró también esa notificación, es extemporánea la presentación del incidente.</p>
	<p>Finalmente se estiman inoperantes los motivos de inconformidad en contra de la razón de notificación personal, porque debió hacerlo en el incidente de nulidad relativo, y no en el recurso de queja.</p>
<b>Tesis</b>	<b><i>No se emitió criterio.</i></b>

4.	<b>Recurso de queja 187/2014</b>
<b>Órgano:</b>	<b>Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito.</b>
<b>Hechos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En un juicio de amparo indirecto se ordenó notificar un auto a las partes.</li> <li>• La notificación al quejoso se realizó por lista.</li> <li>• En fecha posterior el quejoso compareció y revisó el expediente.</li> <li>• Hecho lo anterior, el quejoso promovió el incidente de nulidad en contra de la notificación del auto señalado.</li> <li>• El Juez de Distrito desechó el incidente de nulidad por extemporáneo, considerando que si bien de los artículos de la Ley de Amparo no se desprendía plazo para la presentación, tal como lo reconoció la Primera Sala, en este caso era aplicable el término de tres días, previsto en el artículo 297 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, contado a partir de que el promovente tuvo conocimiento de la notificación impugnada. Consideró que conoció de los actos, su notificación y publicación, al momento en que compareció y revisó el expediente en el Juzgado; de ahí que desde ese momento se hizo sabedor de la forma en que se le harían las subsecuentes notificaciones, por lo que el plazo para promover, transcurrió a partir de la notificación del auto siguiente.</li> <li>• En su contra, el quejoso interpuso recurso de queja, que fue declarado infundado por el Tribunal Colegiado.</li> </ul>
<b>Criterio:</b>	<p>El recurso de queja es infundado, ya que los agravios hechos valer por el recurrente, resultan ineficaces, toda vez que el Juez sí cumplió con los requisitos de fundamentación y motivación, previstos en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo.</p> <p>Por último, resultan inoperantes los agravios, en los cuales el recurrente impugnó que el juzgador, incorrectamente, declaró improcedente el incidente de nulidad, en virtud de que el recurrente no controvertió las consideraciones del Juez de Distrito.</p>
<b>Tesis</b>	<b><i>No se emitió criterio.</i></b>

5.	<b>Recurso de queja 118/2014</b>
<b>Órgano:</b>	<b>Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito.</b>
<b>Hechos:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En un juicio de amparo indirecto, se determinó el sobreseimiento fuera de audiencia.</li> <li>• Lo anterior se ordenó notificar por lista a la parte quejosa.</li> <li>• En fecha posterior, el quejoso recibió copias certificadas de diversas constancias del expediente.</li> <li>• Hecho lo anterior, el quejoso promovió el incidente de nulidad en contra de la notificación del auto señalado.</li> <li>• El Juez de Distrito desechó el incidente de nulidad por extemporáneo, tomando en cuenta que debía reclamarse en la siguiente actuación en que comparezca el que la promueve, y que de esta última, debe deducirse que se ostentó sabedor de ella, de su ejecución, o que se buscó la continuación del procedimiento; en cuyo supuesto quedará convalidada de pleno derecho. La parte quejosa, antes a la promoción del incidente solicitó copias y le fueron entregadas, lo que pone de manifiesto que precluyó su derecho, al no hacerlo en la siguiente actuación en que compareció al juicio. El incidente de nulidad es inoportuno, pues antes de plantearlo, compareció a consultar el expediente con anterioridad a su promoción.</li> <li>• Inconforme con la anterior determinación, el quejoso interpuso recurso de queja, el cual se declaró fundado, por lo que analizó la materia del incidente de nulidad, para declararlo fundado, por lo que ordenó la reposición del procedimiento, a efecto de que se le notificara nuevamente al quejoso el acuerdo por el cual se decretó el sobreseimiento del juicio de garantías.</li> </ul>
<b>Criterio:</b>	Es fundado el recurso de queja, pues si bien del artículo 68 de la Ley de Amparo, dispone que la nulidad de las notificaciones debe promoverla el interesado en la siguiente actuación en que comparezca; de una interpretación sistemática de tal precepto se sostiene que no cualquier injerencia o promoción del interesado al procedimiento, puede admitirse como actuación o intervención subsecuente para estimar consentida la notificación irregular, sino sólo aquella que evidencie o permita concluir que tuvo pleno conocimiento de la actuación que tacha

	<p>de nula, pues no puede convalidarse lo que se desconoce y, por tanto, tampoco se consiente.</p> <p>Por lo anterior, de la solicitud de copias certificadas realizada por la parte quejosa, no se deriva que el solicitante conociera fehacientemente la notificación que impugnó en el incidente de nulidad, dado que no arroja datos específicos que pongan de manifiesto que se enteró o se ostentó saber de la actuación tildada de nula, de tal forma que la hubiese consentido, puesto que dicha institución tiene por objeto convalidar la actuación nula si el afectado, no obstante de conocerla, hubiese omitido impugnarla.</p> <p>Incluso, las copias que solicitó la parte quejosa fueron de la demanda, de la audiencia constitucional, de la sentencia dictada en la audiencia constitucional y de la notificación de la sentencia, siendo que en el juicio de amparo, fue decretado el sobreseimiento fuera de la audiencia; razón de más para deducir que no tenía conocimiento pleno de la notificación del acuerdo que decretó el sobreseimiento, impugnada en el incidente de nulidad.</p>
<b>Tesis</b>	<p>"NULIDAD DE NOTIFICACIONES. MOMENTO EN QUE DEBE PROMOVERSE (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE). El referido artículo dispone que la nulidad de las notificaciones debe promoverla el interesado en la siguiente actuación en que comparezca; sin embargo, no cualquier injerencia o promoción del interesado al procedimiento puede admitirse como actuación o intervención subsiguiente para estimar consentida la notificación irregular, sino sólo aquella que evidencie que éste tuvo pleno conocimiento de la que tacha de nula, pues no puede convalidarse lo que se desconoce. En ese tenor, el escrito o actuación siguiente que refiere el precepto en consulta, es el que revele que conocía la actuación judicial que impugna de nula, ya sea porque así lo exprese, o bien, que por el contenido de su escrito de manera razonada se pueda presumir."</p>

CUARTO.—**Existencia de la contradicción.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha estimado 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:

a) Sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador, a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia; y,

b) Que 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.

La finalidad de dicha determinación, es definir puntos jurídicos que den seguridad jurídica a los gobernados, pues para ello fue creada desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la figura jurídica de la contradicción de tesis.

Sirven de apoyo a lo expuesto, la tesis de jurisprudencia 72/2010 y la tesis aislada, cuyos rubros y textos son los siguientes:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Tesis: P./J.72/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página: 7, de rubro y texto siguientes:

"De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P.J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actua-

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."<sup>4</sup>

Del análisis de las ejecutorias en contradicción, se advierte que tanto el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**, al resolver el recurso de queja 118/2014 y, **Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito)**, en el recurso de

---

liza 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> Tesis: P. XLVII/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 67 de rubro y texto siguientes:

"El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 26/2001, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', sostuvo su firme rechazo a resolver las contradicciones de tesis en las que las sentencias respectivas hubieran partido de distintos elementos, criterio que se considera indispensable flexibilizar, a fin de dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional, de modo que no solamente se resuelvan las contradicciones claramente inobjektivas desde un punto de vista lógico, sino también aquéllas cuya existencia sobre un problema central se encuentre rodeado de situaciones previas diversas, ya sea por la complejidad de supuestos legales aplicables o por la profusión de circunstancias de hecho a las que se hubiera tenido que atender para juzgarlo. En efecto, la confusión provocada por la coexistencia de posturas disímolas sobre un mismo problema jurídico no encuentra justificación en la circunstancia de que, una y otra posiciones, hubieran tenido un diferenciado origen en los aspectos accesorios o secundarios que les precedan, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes, y pueden ser sólo adyacentes a un problema jurídico central, perfectamente identificable y que amerite resolverse. Ante este tipo de situaciones, en las que pudiera haber duda acerca del alcance de las modalidades que adoptó cada ejecutoria, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Por tanto, dejando de lado las características menores que revistan las sentencias en cuestión, y previa declaración de la existencia de la contradicción sobre el punto jurídico central detectado, el Alto Tribunal debe pronunciarse sobre el fondo del problema y aprovechar la oportunidad para hacer toda clase de aclaraciones, en orden a precisar las singularidades de cada una de las sentencias en conflicto, y en todo caso, los efectos que esas peculiaridades producen y la variedad de alternativas de solución que correspondan."

queja 85/2014, al analizar el artículo 68 de la Ley de Amparo, en la parte relativa, a que las partes podrán pedir la nulidad de notificaciones "*en la siguiente actuación en que comparezcan*", determinaron **que de una interpretación sistemática del precepto no debía entenderse cualquier actuación que realice la parte en el procedimiento, sino solamente la que evidencie o permita concluir que se tuvo pleno conocimiento de la actuación que tacha de nula.**

**Sobre este razonamiento, se determinó que la solicitud y entrega de copias certificadas del juicio de amparo a la parte interesada, no podía tomarse como la siguiente actuación en el procedimiento, pues no significaba que desde ese momento, tuviera pleno conocimiento para hacer valer el incidente de nulidad.**

**De ahí, se estimó que la siguiente actuación fue el escrito en que se promovió el incidente de nulidad, abundando únicamente el Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito (actualmente *Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito*), que no era aplicable el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, al existir disposición expresa en la Ley de Amparo que preveía claramente el momento en que debe promoverse, y atendiendo al principio *pro homine* para buscar la interpretación más benéfica.**

Por su parte, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, al resolver el incidente de nulidad de actuaciones, relativo al juicio de amparo directo 855/2014, al analizar el texto del mencionado artículo 68 de la Ley de Amparo, determinó que: "*la siguiente actuación en que comparezcan*", **debe ser la inmediata posterior actuación que comparezca a la notificación tildada de nula, incluso un escrito en donde se señala domicilio, pues al ser parte del juicio, está obligado de estar al pendiente de todo lo que ocurre, entre otras cuestiones, de las notificaciones que le hacen, por lo que su desconocimiento sólo sería imputable a él por negligencia o descuido, al tener acceso tanto al expediente físico como al electrónico.**

**Además, señaló que el legislador no condicionó la oportunidad de la promoción, a que del contenido de la actuación subsecuente, se advierta el conocimiento fehaciente de la notificación que se tilda de nula, dado que equivaldría a agregar una condición que no se estableció e implicaría dejar en manos del afectado el conocimiento de la notificación y la promoción del incidente en el momento que conviniera.**

Por otra parte, el **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**, analizando el referido precepto, determinó que, **si bien la Ley de Amparo, expresamente, dispone que el incidente de nulidad de notificaciones, se interpondrá en la siguiente actuación en que comparezca el interesado, es un principio de derecho que, el cómputo de los plazos para el ejercicio de un derecho, inicia conforme a lo que establece la ley, o bien, a partir del momento en que el afectado se hace sabedor del acto que impugna o que de las constancias, se advierta tal circunstancia, por lo cual, para interponer dicho incidente, se debe otorgar el plazo genérico de tres días a que alude el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria de la Ley de Amparo, a partir de que tuvo conocimiento de la diligencia de notificación impugnada, lo que puede acontecer cuando se recibe copia de todo lo actuado en el expediente.**

**Para ello, se apoyó en un criterio de la Primera Sala, en donde se analizó la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece.**

Finalmente, el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito**, al resolver el recurso de queja 187/2014, ante una problemática similar, estimó **inoperantes los agravios en los cuales se impugnó que el juzgador incorrectamente declaró improcedente el incidente de nulidad, al considerar que no se controvirtieron las consideraciones relativas.**

Del análisis de los criterios mencionados en el considerando anterior, sustentados por los diversos Tribunales Colegiados de Circuito, se arriba a las siguientes conclusiones:

a) No existe contradicción de criterios, con relación al emitido por el **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito**, toda vez que en su resolución únicamente declaró inoperantes los agravios al no controvertir las razones expuestas por el Juez de Distrito respecto a la interpretación del artículo 68 de la Ley de Amparo.

De ahí que es claro que no se da la oposición de criterios, ya que no se examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales, ni se sostuvieron criterios contradictorios.

Sirve de apoyo a lo anterior, la siguiente tesis, emitida por la Segunda Sala de este Alto Tribunal:

"Registro digital: 188861  
"Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta  
"Novena Época  
"Segunda Sala  
"Tesis: 2a. CLXXIII/2001  
"Tomo XIV, septiembre de 2001  
"Página 519  
"Tesis aislada  
"Materia común

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES INEXISTENTE CUANDO UNO DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CONTENDIENTES, AL RESOLVER, DECLARA INOPERANTES LOS ARGUMENTOS RELATIVOS Y EL OTRO LOS ESTUDIA. De lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 197-A de la Ley de Amparo que regulan específicamente las hipótesis en que existe contradicción entre las tesis o criterios jurídicos sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito y del contenido de la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha interpretado dichos artículos, de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', se sigue que se presenta la contradicción o discrepancia entre tesis o criterios jurídicos, siempre que exista oposición entre ellos respecto de una misma cuestión jurídica; que dicha oposición se suscite en las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas de las sentencias respectivas y, además, que los criterios en oposición deriven del examen de los mismos elementos. Consecuentemente, cuando uno de los tribunales en conflicto no entra al fondo de la controversia planteada, por haber declarado inoperantes los argumentos expuestos en la instancia relativa y el otro órgano colegiado sí aborda la litis propuesta, es claro que no se da la oposición de criterios, ya que en las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito no se examinaron cuestiones jurídicas esencialmente iguales, ni se sostuvieron criterios contradictorios, por lo cual debe declararse que no existe contradicción de tesis."<sup>5</sup>

b) A la presentación de la denuncia, existía contradicción de tesis, en cuanto la interpretación de la expresión "la siguiente actuación en que comparezcan", prevista en el artículo 68 de la Ley de Amparo, para determinar el momento en que debe promoverse el incidente de nulidad de notificaciones;

<sup>5</sup> Contradicción de tesis 40/2001-SS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. 8 de agosto de 2001. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Minerva Cifuentes Bazán.

**sin embargo, a la fecha la contradicción, queda sin materia para este punto.**

Se afirma lo anterior, pues la contradicción de tesis se originó de los criterios sustentados por los **Tribunales Colegiados Primero en Materia Civil del Tercer Circuito y Cuarto en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito** (actualmente *Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito*), en contra del sostenido por el **Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito**.

Los primeros dos Tribunales Colegiados, coincidieron que "*la siguiente actuación en que comparezcan*" no debía entenderse como cualquiera realizada en el procedimiento, sino solamente la que evidenciara o permitiera concluir que, se tuvo pleno conocimiento de la actuación que tacha de nula, a diferencia del citado en tercer término, que estimó que debía ser la inmediata siguiente, independientemente de si podía acreditarse o no el conocimiento de la actuación.

No obstante lo anterior, el tres de junio de dos mil dieciséis, se publicó la tesis de jurisprudencia PC.III.C. J/19 K (10a.),<sup>6</sup> del Pleno en Materia Civil del

<sup>6</sup> "Registro digital: 2011789

"*Semanario Judicial de la Federación*

"Décima Época

"Plenos de Circuito

"Publicación: viernes 3 de junio de 2016 a las 10:03 horas

"Tesis: PC.III.C. J/19 K (10a.)

"Jurisprudencia

"Materia común

«y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 31, Tomo III, junio de 2015, página 2081»

"NULIDAD DE NOTIFICACIONES. INTERPRETACIÓN CONFORME AL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA DE LA EXPRESIÓN "SIGUIENTE ACTUACIÓN", A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 68 DE LA LEY DE AMPARO, A FIN DE ESTABLECER LA OPORTUNIDAD DE LA PROMOCIÓN DEL INCIDENTE RELATIVO. El referido artículo dispone que antes de la sentencia definitiva las partes podrán pedir la nulidad de notificaciones en la siguiente actuación en que comparezcan; sin embargo, la interpretación que debe darse a dicha norma, en relación con la expresión "siguiente actuación", no debe ser en su sentido estrictamente literal, sino conforme al principio de interpretación más favorable a la persona, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales sobre la materia, de los que el Estado Mexicano es parte, pues aquel principio es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho internacional de los derechos humanos, en virtud del cual, debe acudirse a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva. Por tanto, debe interpretarse en el sentido de que por "siguiente actuación" debe entenderse aquella promoción o escrito en el que se ponga de manifiesto que el interesado conocía la actuación que impugna de nula, ya sea porque así lo exprese y omita interponer el incidente de nulidad, o bien, porque de su contenido pueda presumirse, de manera razonada, aquel conocimiento, porque sólo así podría considerarse consentida la notificación tildada de irregular, pues no puede impugnarse de nulo lo que se desconoce, sino cuando realmente se conozca, para cuyo efecto se requiere dato o prueba fehaciente de tal conocimiento."

Tercer Circuito, en donde se interpretó el artículo 68 de la Ley de Amparo, en sentido similar a los **Tribunales Colegiados Primero en Materia Civil del Tercer Circuito y Cuarto en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito** (*actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito*), pues estableció que la expresión "siguiente actuación" no debe entenderse en su sentido estrictamente literal, sino conforme al principio de interpretación más favorable, que implica que debe ser aquella promoción o escrito en el que se ponga de manifiesto que el interesado conocía la actuación que impugna nula.

Por virtud de lo anterior, los criterios emitidos por los Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito han quedado superados por jurisprudencia, atendiendo a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 217 de la Ley de Amparo, ya que a partir del lunes seis de junio de dos mil dieciséis, en términos del punto séptimo del Acuerdo General Plenario Número 19/2013, el criterio del Pleno de Circuito invocado, resulta de aplicación obligatoria a los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales del Tercer Circuito:

**"Artículo 217.** La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en pleno o en salas, es obligatoria para éstas tratándose de la que decreta el pleno, y además para los Plenos de Circuito, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

**"La jurisprudencia que establezcan los Plenos de Circuito es obligatoria para los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, tribunales militares y judiciales del orden común de las entidades federativas y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales que se ubiquen dentro del circuito correspondiente. ..."**

En ese sentido, la denuncia, únicamente, estaría integrada por el criterio del **Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito** (*actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito*), coincidente con lo resuelto por el Pleno en Materia Civil del Tercer Circuito, sin que exista la necesidad de determinar cuál es el que debe prevalecer, pues además de que son similares, este último no formó parte de la materia de la contradicción.

De ahí que no existe la configuración necesaria para mantener el punto de contradicción advertido originalmente, y en consecuencia queda **sin mate-**

ria, al tenor del siguiente criterio de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se aplica en cuanto a su contenido y alcance:

"Registro digital: 171505  
"Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta  
"Novena Época  
"Segunda Sala  
"Tesis: 2a./J. 170/2007  
"Tomo XXVI, septiembre de 2007  
"Página 439  
"Jurisprudencia  
"Materia común

"CONTRADICCIÓN DE TESIS DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI AL RESOLVERSE EXISTE JURISPRUDENCIA SOBRE EL PUNTO CONTRADICTORIO Y LA DENUNCIA RELATIVA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A LA FECHA DE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE.—Si al resolver una contradicción de tesis se advierte que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció respecto del criterio jurídico controvertido estableciendo jurisprudencia sobre ese tema, y la denuncia se presentó con anterioridad a la fecha de la resolución correspondiente, la contradicción debe declararse sin materia en razón de que el objetivo previsto en el artículo 197-A de la Ley de Amparo ya se cumplió, al haberse emitido la tesis que debe prevalecer."

c) No obstante lo expuesto, se advierte la existencia del punto de contradicción, consistente en determinar si es aplicable, supletoriamente, el plazo previsto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles para la interposición del incidente de nulidad de actuaciones, a fin de limitar el momento en que se puede promover.

Lo anterior, conforme a lo señalado entre el **Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito** (*actualmente Segundo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Séptimo Circuito*), en contra del **Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**.

Existe una diferencia sustancial entre los criterios, pues mientras que el señalado en primer término, refiere que el incidente de nulidad de notificaciones en el juicio de amparo, se debe promover en la siguiente actuación en que comparezca la parte interesada, sin que sea aplicable el plazo supletorio de tres días, previsto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles, en aplicación supletoria de dicha ley; el segundo estima que sí debe estar sujeto a dicho plazo.

En consecuencia, este Tribunal Pleno determina que el punto a dilucidar es el siguiente:

- Determinar si es aplicable supletoriamente el plazo previsto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles para la interposición del incidente de nulidad de actuaciones, o debe permitirse presentarlo mientras no ocurra la siguiente actuación en que comparezca la parte interesada.

QUINTO.—**Criterio que debe prevalecer.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que a continuación se define, atento a las consideraciones siguientes:

Para ello, se exponen las normas que regulan los aspectos más importantes de las notificaciones:

**"Artículo 26.** Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

**"I. En forma personal:**

"a) Al quejoso privado de su libertad, en el local del órgano jurisdiccional que conozca del juicio, o en el de su reclusión o a su defensor, representante legal o persona designada para oír notificaciones;

"b) La primera notificación al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable;

"c) Los requerimientos y prevenciones;

"d) El acuerdo por el que se le requiera para que exprese si ratifica su escrito de desistimiento;

"e) Las sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional;

"f) El sobreseimiento dictado fuera de la audiencia constitucional;

"g) Las resoluciones que decidan sobre la suspensión definitiva cuando sean dictadas fuera de la audiencia incidental;

"h) La aclaración de sentencias ejecutorias;

"i) La aclaración de las resoluciones que modifiquen o revoquen la suspensión definitiva;

"j) Las resoluciones que desechen la demanda o la tengan por no interpuesta;

"k) Las resoluciones que a juicio del órgano jurisdiccional lo ameriten; y

"l) Las resoluciones interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;

## II. **Por oficio:**

"a) A la autoridad responsable, salvo que se trate de la primera notificación a un particular señalado como tal, en cuyo caso se observará lo establecido en el inciso b) de la fracción I del presente artículo;

"b) A la autoridad que tenga el carácter de tercero interesado; y

"c) Al Ministerio Público de la Federación en el caso de amparo contra normas generales.

"III. **Por lista**, en los casos no previstos en las fracciones anteriores; y

"IV. **Por vía electrónica**, a las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la Firma Electrónica."

"**Artículo 32.** Serán nulas las notificaciones que no se hicieren en la forma que establecen las disposiciones precedentes."

De la lectura de los preceptos transcritos, se advierte, por una parte, que la Ley de Amparo especifica la forma en que deben de notificarse las resoluciones en el juicio de amparo, es decir, establece cuándo se harán de forma personal, por oficio, por lista o vía electrónica. Por otra parte, dispone que las notificaciones serán nulas si no se hacen conforme a las formalidades previstas en la ley.

La importancia de este medio de impugnación, radica en que la comunicación a las partes o terceros de los actos procesales es lo que permite que haya continuidad en el proceso, en la medida en que esa comunicación constituye el requisito sin el cual los actos previos no surten efectos y, por ende, sus consecuencias jurídicas no pueden aplicarse válidamente.

Por lo anterior, la notificación es el acto procesal, a través del cual se entera a las partes o terceros de las actuaciones realizadas en el proceso, a fin de que surtan sus efectos. Su importancia radica en que las partes deben tener conocimiento de las actuaciones realizadas en el juicio, a efecto de que tengan preciso su contenido y las consecuencias inherentes y, en su caso, estén en aptitud de impugnarlas si las consideran lesivas a sus intereses.

Con esa premisa, cuando una notificación se realiza en forma incorrecta, porque no se siguieron las reglas previstas en la ley para realizarlas, se debe considerar que el acto procesal materia de notificación no surte efecto y debe ordenarse que se realice correctamente. Para ello es indispensable que el órgano jurisdiccional así lo decida, o bien, se declare la nulidad de la notificación efectuada en forma incorrecta, a través del incidente de nulidad.

De esta manera, la Ley de Amparo, en el capítulo IX, sección primera "*Nulidad de notificaciones*", específicamente, en su artículo 68, previó la posibilidad de que cuando, a juicio de las partes, una notificación no se realice siguiendo las formalidades previstas en la ley, podrán promover incidente de nulidad de notificaciones:

### **Sección primera**

#### **Nulidad de notificaciones**

**"Artículo 68.** Antes de la sentencia definitiva las partes podrán pedir la nulidad de notificaciones en el expediente que la hubiere motivado, en la siguiente actuación en que comparezcan. Dictada la sentencia definitiva, podrán pedir la nulidad de las notificaciones realizadas con posterioridad a ésta, en la siguiente actuación que comparezcan.

"Este incidente se tramitará en términos del artículo anterior y no suspenderá el procedimiento.

"Las promociones de nulidad notoriamente improcedentes se desecharán de plano."

Del artículo señalado, y los que se irán relacionando, podemos obtener las siguientes características:

1. Su objeto es examinar la legalidad de las notificaciones realizadas en el juicio de amparo.

2. La promoción del incidente, se puede plantear respecto de notificaciones en el expediente antes de la sentencia definitiva, y después de dictada ésta, sólo con relación a las notificaciones emitidas posteriormente.

3. En uno y otro caso, podrá pedirse **en la siguiente actuación en que comparezca el interesado.**

4. Cuando se advierta que la promoción es notoriamente improcedente, el órgano jurisdiccional puede desecharlo de plano, y de conformidad con el artículo 252 de la Ley de Amparo,<sup>7</sup> se impondrá multa de treinta a trescientos días.

5. Se tramita vía incidental, conforme a las reglas establecidas en el artículo 67 de la Ley de Amparo,<sup>8</sup> que prevén su presentación por escrito, donde se ofrezcan pruebas en que funde la pretensión; se debe dar vista a las demás partes, para que manifiesten lo que a su interés y ofrezcan pruebas; también, el órgano jurisdiccional debe determinar si extiende el plazo probatorio y, por disposición expresa del artículo 68 de la Ley de Amparo, en ningún caso suspenderá el procedimiento; finalmente, transcurrido el plazo probatorio, dentro de los tres días siguientes, deberá celebrar la audiencia, en donde tenga por recibidas y desahogadas las pruebas, reciba los alegatos de las partes y dicte la resolución correspondiente.

6. Finalmente, los efectos de la declaratoria de nulidad, consisten en reponer el procedimiento, a partir de la actuación anulada, conforme a lo señalado en el artículo 69 de la Ley de Amparo.<sup>9</sup>

Así, se advierte que la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, establece el momento para pedir la nulidad de notificaciones, esto es, **la siguiente actuación en que comparezca el interesado.**

<sup>7</sup> "**Artículo 252.** En el caso del párrafo tercero del artículo 68 de esta Ley, cuando se promueva una nulidad que sea declarada notoriamente improcedente se impondrá multa de treinta a trescientos días."

<sup>8</sup> "**Artículo 67.** En el escrito con el cual se inicia el incidente deberán ofrecerse las pruebas en que se funde. Se dará vista a las partes por el plazo de tres días, para que manifiesten lo que a su interés convenga y ofrezcan las pruebas que estimen pertinentes. Atendiendo a la naturaleza del caso, el órgano jurisdiccional determinará si se requiere un plazo probatorio más amplio y si suspende o no el procedimiento.

"Transcurrido el plazo anterior, dentro de los tres días siguientes se celebrará la audiencia en la que se recibirán y desahogarán las pruebas, se oirán los alegatos de las partes y, en su caso, se dictará la resolución correspondiente."

<sup>9</sup> "**Artículo 69.** Declarada la nulidad, se repondrá el procedimiento a partir de la actuación anulada."

Previamente a analizar el punto de contradicción, es necesario dilucidar qué debe entenderse por "*siguiente actuación en que se comparezca*", para efectos del incidente de nulidad de actuaciones, deben considerarse estas características:

a) De la palabra **siguiente**, conforme al *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española*, se desprenden los siguientes significados: "1. *Adj. Que sigue*; 2. *Adj. Ulterior, posterior*."<sup>10</sup> Es un adjetivo adjunto que ubica al sujeto en una sucesión de tiempo, para establecer su ubicación en un momento posterior con relación a otro.

Lo anterior significa que la actuación en que comparezca el afectado deberá ser la que siga a la notificación que se cuestiona de nula. En ese sentido, para efectos del juicio de amparo, debe entenderse el acto procesal inmediato posterior a la actuación estimada de ilegal, es decir, la primera intervención ulterior del interesado dentro del procedimiento en el cual se dictó la notificación que se tacha de nula, con las características que se expondrán más adelante.

b) Para considerar qué se debe entender por **actuación**, resulta orientador el criterio emitido por la otrora Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro digital: 269549, en donde se estableció que por actuación judicial no solamente se refieren a las razones, acuerdos, diligencias o determinaciones, sino también las promociones, peritajes, ratificaciones y, en general, cuando se refiere al procedimiento.<sup>11</sup> En ese entendido, la actuación **en que comparezca**, debe ser la inmediata posterior en la que llegue a participar o intervenir el afectado o sus representantes, con respecto a la notificación cuya validez se cuestiona.

<sup>10</sup> <http://dle.rae.es/?id=XrsoZdo>

<sup>11</sup> "Registro digital: 269549

"*Semanario Judicial de la Federación*

"Sexta Época

"Tercera Sala

"Volumen CXXII, Cuarta Parte, agosto de 1967

"Página 81

"Tesis aislada

"Materia común

"NULIDAD DE ACTUACIONES, NOCIÓN DE.—Para el efecto de su validez o nulidad, se considerarán actuaciones judiciales, no solamente las propiamente dichas, o sean las razones, acuerdos, diligencias y determinaciones, todas referentes a un procedimiento judicial, sino también las promociones, peritajes, ratificaciones y, en general, cuanto se refiere al procedimiento."

En conclusión, por **actuación en que comparezca**, se debe tener aquella en la que el afectado o sus representantes, participan ante el órgano jurisdiccional correspondiente, que de manera enunciativa, pueden consistir en la intervención en alguna diligencia, en una audiencia, en una ratificación o incluso la presentación de una promoción, y en general, cualquier acto procesal en que tenga intervención la parte afectada en el procedimiento judicial.

Ahora bien, el concepto debe acotarse para el caso del incidente de nulidad de notificaciones, con base en el artículo 1o. de la Constitución Federal,<sup>12</sup> que establece que todas las autoridades del país están obligadas a aplicar el principio pro persona, y, consecuentemente, a preferir las interpretaciones que más favorezcan los derechos, así como el derecho fundamental de acceso a la justicia, contenido en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Federal, cuya finalidad es asegurar y facilitar, en el ámbito temporal, que quien acudió a juicio pueda defender un derecho; debiendo estimarse, como un elemento adicional, que:

**c) La siguiente actuación en que comparezca el interesado está condicionada**, para efectos del incidente de nulidad de actuaciones, **a que en ese momento, se evidencie o desprenda el conocimiento de la notificación.**

Las notificaciones tienen como propósito esencial, proteger el derecho fundamental a la defensa adecuada, a fin de cerciorarse que las partes conozcan de los actos procesales en un juicio y puedan ejercer sus defensas, antes de que se modifique su esfera jurídica.

Apoya lo anterior, la siguiente jurisprudencia de este Tribunal Pleno de rubro y texto:

"Registro digital: 200234

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Novena Época

"Pleno

"Tesis: P/J, 47/95

"Tomo II, diciembre de 1995

<sup>12</sup> "Artículo 1o. ...

"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."

"Página 133

"Jurisprudencia

"Materias constitucional y común

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

Por ello, las partes cuentan con la posibilidad de combatir las notificaciones que consideren que no fueron realizadas siguiendo las formalidades previstas en la ley, lo que sólo puede acontecer cuando el perjudicado tenga noticia de su existencia, pues de otra manera, se le estaría obligando a realizar algo que es imposible.

Es indispensable que el recurrente conozca, se presuma que conoce la notificación o se haga sabedor de ella, para que pueda impugnarla adecuadamente. El conocimiento de la notificación que se tilda de ilegal, resulta fundamental para la procedencia del incidente, puesto que es precisamente dicha actuación la que se controvierte, y, en todo caso, la manifestación del promovente será materia de análisis por parte del órgano jurisdiccional, en la medida que podría quedar desvirtuada si obran en el expediente elementos—distintos a la diligencia de notificación combatida— que acrediten que tuvo conocimiento en fecha distinta o, si advierte que el incidentista, previamente se ostentó sabedor del acto procesal materia de la notificación impugnada.

En este contexto, si se sostuviera que el interesado debe hacer valer el incidente de mérito en la siguiente actuación en que comparezca al procedimiento correspondiente aun cuando, en ese momento, no conociera la notificación que tilda de ilegal, se estaría implícitamente convalidando algo desconocido, haciendo nugatorio sus derechos de defensa.

Sirve de apoyo a lo anterior, por su contenido y alcance, la siguiente tesis de la otrora Tercera Sala:

"Registro digital: 341917  
"Semanao Judicial de la Federación  
"Quinta Época  
"Tercera Sala  
"Tomo CXIV, octubre de 1952  
"Página 32  
"Tesis aislada  
"Materia civil

"NOTIFICACIONES NULAS.—Es verdad que el artículo 77 del Código de Procedimientos Civiles en el Distrito Federal (similar al 228 del código de la materia en el Estado de México), establece que la nulidad de una notificación debe reclamarse en la actuación subsecuente, so pena de que quede revalidada de pleno derecho; pero también lo es que cuando no existe en autos dato alguno que indique que el afectado hubiera tenido conocimiento de la providencia cuya nulidad reclama, no es procedente declarar revalidada la notificación mal hecha, pues la segunda parte del artículo 76 del propio ordenamiento, sólo se refiere a que una notificación nula, por vicio de forma, surta efectos como si hubiese sido legalmente hecha, en el caso de que el notificado se hubiese manifestado sabedor de la providencia, pero no cuando se sigue actuando sin conocimiento del mismo."

Incluso, aun cuando las partes tienen acceso al expediente en todo momento, deben actuar con diligencia y estar al tanto de las actuaciones que se realizan en el asunto, no por ello se debe limitar la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones a la siguiente actuación, sin que existan elementos que puedan demostrar el conocimiento de la notificación, pues el cumplimiento de las formalidades de las notificaciones, dada la finalidad que cumplen, conforme a un criterio que favorece la defensa, prevalece sobre la propia diligencia o cuidado de los interesados.

Así pues, será labor del juzgador, analizar si la actuación del afectado para promover el incidente de nulidad de notificaciones, se realizó en la siguiente comparecencia, a partir de que tuvo conocimiento de la notificación cuestionada; de manera que las actuaciones anteriores al momento en que se desprenda ese conocimiento, como pudieran ser el señalamiento de un domicilio, la autorización de personas para consultar el expediente o la simple solicitud, sin recepción, de copias del expediente, por sí mismas, no llevarían a determinar la improcedencia del incidente de nulidad.

Sin perjuicio de lo anterior, de haber elementos que demuestren el conocimiento de la diligencia y, a partir de ahí se desprendan actuaciones intermedias en las que haya comparecido el afectado sin hacerlo valer, será improcedente el incidente de nulidad de notificaciones por preclusión, pues existirá consentimiento para la impugnación de la notificación, lo que también sucede si no se llega a materializar la afectación, o conociendo el contenido de la actuación que se pretendió notificar, pudo actuar oportunamente en consecuencia.

En síntesis, hasta este momento, se puede concluir que el incidente de nulidad de notificaciones en el juicio de amparo, debe promoverse en la subsecuente actuación en que comparezca la parte afectada, a partir de que se evidencie o desprenda el conocimiento de la notificación irregular.

Dicho lo anterior, ha lugar a resolver el punto de contradicción, sobre la necesidad de aplicar, supletoriamente, el plazo de tres días, previsto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles para la promoción del incidente de nulidad de actuaciones, contados a partir de que se tiene conocimiento del acto irregular, o si debe permitirse al promovente, presentarlo en cualquier momento mientras no se verifique la siguiente actuación en que comparezca la parte interesada.

Al respecto, aun cuando el artículo 68 de la Ley de Amparo permite la presentación del incidente de nulidad de notificaciones "*en la siguiente actuación en que comparezcan las partes*", hasta en tanto no se haya dictado la sentencia definitiva, ello no implica que la actuación pueda quedar al arbitrio y voluntad de la parte recurrente. Bajo esa premisa, no debe soslayarse que el *momento* establecido en dicho precepto para la presentación del incidente no constituye propiamente un plazo ni, en consecuencia, cumple las exigencias de razonabilidad y objetividad, de ahí que se justifica la necesidad de acudir a la norma supletoria, con el fin de que dicha facultad no quede indefinida ni al arbitrio de las partes una vez que conocen de la notificación irregular, sobre lo cual el propio legislador estableció en el artículo 2o. de la Ley de Amparo, que a falta de disposición expresa, debe aplicarse el Código Federal de Procedimientos Civiles y en su defecto, los principios generales de derecho.

Permitir que la posibilidad de presentar el incidente de nulidad respectivo, dependa de la siguiente actuación del interesado en que comparezca al juicio de amparo sin limitación alguna, tendría como efecto extender el momento de manera indefinida, en contra del principio de seguridad jurídica y de justicia pronta, así como de los derechos de las demás partes, no obstante el interesado tenga conocimiento de la notificación irregular.

Esto es así, pues el artículo 17 constitucional establece la obligación de que las autoridades encargadas de administrar justicia lo hagan de manera pronta, completa e imparcial. Así, en relación con lo que debe entenderse por justicia pronta, tratándose de plazos, se ha establecido que deben ser generales, razonables y **objetivos**:

a) **Generales**: que sean comunes a los mismos procedimientos y a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de parte.

b) **Razonables**: que sean plazos prudentes para el adecuado actuar de la autoridad y el ejercicio del derecho de defensa de las partes.

c) **Objetivos**: que se delimiten en la ley correspondiente a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales.

Resulta ilustrativa a lo anterior, la tesis de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"Registro digital: 177921

"*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*

"Novena Época

"Primera Sala

"Tesis: 1a. LXX/2005

"Tomo XXII, julio de 2005

"Página 438

"Tesis aislada

"Materia constitucional

"JUSTICIA PRONTA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL. OBLIGACIÓN DEL LEGISLADOR PARA GARANTIZARLA.—El mandato contenido en el segundo párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de administrar justicia, lo hagan de manera pronta, completa e imparcial. Por lo que respecta a los actos legislativos, **la justicia pronta se garantiza cuando el legislador establece en las leyes plazos generales, razonables y objetivos, a los cuales tienen que sujetarse tanto la autoridad como las partes en los procesos jurisdiccionales, entendiéndose por: a) generales, que sean comunes a los mismos procedimientos y a todos los sujetos que se sitúen en la misma categoría de parte; b) razonables, que sean plazos prudentes para el adecuado actuar de la**

**autoridad y el ejercicio del derecho de defensa de las partes, y c) objetivos, que se delimiten en la ley correspondiente a efecto de impedir que quede al arbitrio de las partes o de la autoridad extender los tiempos para el ejercicio de sus derechos y obligaciones procedimentales."**

Bajo esta óptica, y en relación con el análisis del punto de contradicción, se destaca el elemento relativo a la **objetividad**, que establece la necesidad de que el ejercicio de los derechos y obligaciones procedimentales no quede al arbitrio de las partes.

De ahí, que si bien la Ley de Amparo no señala el término para que realice la siguiente actuación en la que comparezca la parte afectada por una notificación que estima ilegal, debe atenderse a la propia voluntad del legislador, por lo que resulta, supletoriamente, aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece en el artículo 297, fracción II, que cuando no se señale término específico para la práctica de algún acto judicial o el ejercicio de un derecho hay que estar al de tres días.

Al ser aplicable el plazo de tres días, previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, conlleva a establecer que dicho cómputo, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 18 de la Ley de Amparo, debe iniciar a partir del día siguiente en que el promovente del incidente de nulidad tuvo conocimiento o se hizo sabedor de la notificación que se tilda de ilegal.

Lo anterior, toda vez que el conocimiento del promovente será materia de análisis por parte del órgano jurisdiccional, en la medida que podría quedar desvirtuada si obran en el expediente elementos –distintos a la diligencia de notificación combatida– que acrediten que tuvo conocimiento en fecha distinta.

Por ello, tomando en cuenta que el artículo 68 de la Ley de Amparo **no establece un término para efectuar la siguiente actuación en que comparezca el interesado a interponer el incidente de nulidad de notificaciones, a partir de que se tuvo conocimiento de la actuación irregular, es procedente aplicar de forma supletoria a dicha ley, el plazo de tres días, previsto en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles: en el entendido que dicho cómputo, iniciará a partir del día siguiente al en que se tuvo conocimiento o se hizo sabedor de la diligencia de notificación impugnada.**

En ese sentido, de conformidad con lo razonado, y atento a lo establecido en el artículo 68 de la Ley de Amparo, se determina que debe regir con

carácter de jurisprudencia el criterio que ha quedado redactado con los siguientes título, subtítulo y texto:

NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. LA SIGUIENTE ACTUACIÓN EN QUE SE COMPAREZCA A PRESENTAR EL INCIDENTE RESPECTIVO, DEBE LLEVARLA A CABO EL INTERESADO DENTRO DEL TÉRMINO DE 3 DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 297, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, CONTADO A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE TUVO CONOCIMIENTO O SE OSTENTÓ SABEDOR DE LA ACTUACIÓN QUE TILDA DE IRREGULAR. Para efectos del artículo 68, primer párrafo, de la Ley de Amparo, la expresión "en la siguiente actuación en que comparezcan", debe entenderse como la primera intervención en alguna diligencia, audiencia, ratificación o, incluso, la presentación de una promoción y, en general, cualquier acto procesal en que tenga intervención la parte afectada en el procedimiento judicial, en la que se evidencie o desprenda el conocimiento de la resolución presuntamente mal notificada. Ahora, si bien la Ley de Amparo no señala término para la presentación del incidente de nulidad de notificaciones en la siguiente actuación en que comparezcan las partes, el legislador estableció en su artículo 2o. que, a falta de disposición expresa, se aplicarán supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales de derecho. De ahí que, al ser de aplicación supletoria el código aludido, debe atenderse a su artículo 297, fracción II, que prevé que cuando la ley no señale término para la práctica de algún acto judicial o para el ejercicio de un derecho hay que estar al de 3 días el cual, en atención al artículo 18 de la Ley de Amparo, debe computarse a partir del día siguiente al en que el promovente del incidente de nulidad tuvo conocimiento o se hizo sabedor de la notificación que tilda de ilegal.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.—No existe contradicción de criterios en relación con el emitido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito.

SEGUNDO.—Ha quedado sin materia la presente contradicción en relación con los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados Primero y Quinto en Materia Civil del Tercer Circuito, e innecesaria respecto del criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito, al ser similar con el del primero de los mencionados.

TERCERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 133/2015, se refiere, entre el Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de

Trabajo del Séptimo Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito.

CUARTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en la última parte del presente fallo.

QUINTO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo vigente.

Notifíquese; envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

**En relación con los puntos resolutivos primero, segundo y tercero:**

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando primero, relativo a la competencia. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la legitimación, a los criterios de los tribunales contendientes y a la existencia de la contradicción.

**En relación con el punto resolutivo cuarto:**

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con reservas respecto de que la tesis incluya un tema que no es motivo de contradicción, y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al criterio que debe prevalecer. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Franco González Salas solicitaron añadirse a aquél para formar voto de minoría, lo cual fue aceptado por el primero de ellos.

### En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

**Nota:** El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P/J. 23/2016 (10a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 30.

Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 10/2011, III.1o.C.6 K (10a.), VII.4o.PT.3 K (10a.) y VII.4o.PT.2 K (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 290, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas y del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 12, Tomo IV, noviembre de 2014, página 3006; y 16, Tomo III, marzo de 2015, páginas 2438 y 2439, respectivamente.

**Voto de minoría** que formulan los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y José Fernando Franco González Salas en la contradicción de tesis 133/2015, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de veinte de junio de dos mil dieciséis.

En la presente contradicción de tesis, el Pleno de esta Suprema Corte determinó que el artículo 68 de la Ley de Amparo no señala un término para la presentación del incidente de nulidad de notificaciones, pues sólo refiere que el citado incidente deberá promoverse "*en la siguiente actuación en que comparezcan las partes*", esto es, prevé un momento para la presentación del incidente, pero no un plazo; por lo que debe aplicarse, supletoriamente, el plazo de tres días que se establece en el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Con todo respeto, disentimos del sentido y consideraciones expresados por la mayoría, ya que en nuestra opinión el artículo 68 de la Ley de Amparo vigente no genera incertidumbre jurídica ni contiene laguna alguna que permita la aplicación supletoria del Código Federal de Procedimientos Civiles.

En principio, cabe destacar que el precepto cuestionado, establece dos supuestos en que puede promoverse el incidente de nulidad de notificaciones. El primero se refiere a los casos en que se impugnan notificaciones efectuadas antes de dictada la sentencia definitiva; y el segundo, a las notificaciones realizadas después de dictada la sentencia definitiva.

Esta separación resulta importante, ya que de ella podemos desprender que el legislador tuvo la clara intención de señalar que, dependiendo de la etapa en que se haya realizado la notificación impugnada, dependerá el término en que podrá promoverse el incidente de nulidad respectivo.

En este sentido, cuando el mencionado precepto establece que las notificaciones efectuadas **antes de que se dicte la sentencia definitiva** deben impugnarse en la siguiente actuación en que comparezca la parte que solicita la nulidad, no genera duda alguna sobre cuándo debe promoverse la nulidad de la notificación respectiva, pues queda claro que ello podrá hacerse en la siguiente actuación en que comparezca el interesado —a partir de que tuvo conocimiento de la notificación que estima ilegal—, siempre y cuando no se haya dictado la sentencia.

Ello en el entendido de que si la notificación de que se trata, fue practicada antes de que se dictara la sentencia y el interesado tuvo conocimiento de ella después de dictada, pero dentro del plazo para interponer el recurso de revisión, ya no estará en aptitud de promover el incidente de nulidad, sino que podrá controvertir esa violación al procedimiento, mediante el recurso de revisión, pues de conformidad con el artículo 93, fracción IV, de la Ley de Amparo, si el órgano revisor *"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"*.

Los dispositivos citados, además, deben interpretarse en correlación con los criterios ya emitidos por este Tribunal Pleno, en los que se ha sostenido que si, por ejemplo, la notificación impugnada, corresponde al emplazamiento y ya se dictó la sentencia, la irregularidad en la notificación podrá hacerse valer como vicio del procedimiento, mediante el recurso de revisión que se interponga en contra del fallo, según se desprende de las tesis jurisprudenciales P/J. 28/2015 (10a.) «de título y subtítulo» "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO AL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER RECURSO DE REVISIÓN CONTRA LA SENTENCIA QUE HA CAUSADO EJECUTORIA POR HABER SIDO RECURRIDA (LEY DE AMPARO VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013)."<sup>1</sup> y P/J. 41/98 «de rubro» "TERCERO

<sup>1</sup> "El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 41/98 de rubro: "TERCERO PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DE-RECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.", definió la procedencia del recurso de revisión interpuesto por un tercero perjudicado no emplazado al juicio de amparo indirecto, respecto de una sentencia de amparo que causó ejecutoria por no haber sido impugnada. Ahora bien, por igualdad de razones, ese criterio resulta aplicable al caso en que un tercero perjudicado no llamado a juicio interpone recurso de revisión contra una sentencia de amparo indirecto que ha causado estado por haber sido recurrida. Lo anterior, porque en ambos casos la calidad de cosa juzgada no puede generar perjuicio alguno al tercero perjudicado no llamado al juicio de amparo indirecto, por no haber participado en el juicio; y, además, de esa manera se respeta el principio de impartición de justicia establecido en el artículo 17 constitucional; máxime que la sentencia de amparo indirecto que no es recurrida por las partes, causa ejecutoria y surte todos los efectos de la cosa juzgada de la misma forma que la sentencia de amparo indirecto que sí fue impugnada." Precedente: Contradicción de tesis 101/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo en Materia Civil del Cuarto Circuito y Tercero del Décimo Segundo Circuito. 10 de marzo de 2015. Mayoría de seis votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Juan N. Silva Meza y Alberto Pérez Dayán; votaron en contra Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Carla Trujillo Ugalde.

PERJUDICADO NO EMPLAZADO O MAL EMPLAZADO EN UN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO. PUEDE INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA SENTENCIA QUE EL JUEZ DE DISTRITO DECLARA EJECUTORIADA Y QUE AFECTA CLARAMENTE SUS DERECHOS, DENTRO DEL PLAZO LEGAL CONTADO A PARTIR DE QUE TIENE CONOCIMIENTO DE LA SENTENCIA.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> "El tercero perjudicado no emplazado o mal emplazado al juicio de amparo indirecto, mediante ningún medio de defensa, podrá hacer valer la violación a la garantía de audiencia, a pesar de que la sentencia que se dicte en el mismo le prive de sus propiedades, posesiones o derechos, pues originándose la violación en un juicio constitucional y siendo éste la única vía para combatir actos de autoridad que transgredan garantías individuales, por su especial naturaleza extraordinaria no podría dar lugar a otro juicio de garantías, ya que de aceptarse así, se infringiría el sistema constitucional y se desvirtuaría la técnica de la institución, cuya regulación se encuentra inmersa en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las fracciones I a IV del artículo 73 de la Ley de Amparo. **Tampoco podría promover el incidente de nulidad de notificaciones en contra de dicha sentencia que ya causó ejecutoria, dado que éste no procede cuando ya existe auto de ejecutorización, lo que se desprende del artículo 32 de la Ley de Amparo.** Por otra parte, si bien el recurso de queja es procedente en contra del auto que declara ejecutoriada una sentencia, del numeral 96 de la ley de la materia, se advierte que sólo pueden interponerlo las partes que litigaron en el juicio, además de que este medio de defensa, suponiendo su procedencia, no sería la vía idónea para dejar insubsistente el fallo ejecutoriado como resultado del viciado procedimiento, y el recurso de queja por exceso o por defecto, no se estableció para combatir la sentencia en sí misma, sino sólo su ejecución excesiva o deficiente. En estas condiciones, al no poder hacer valer el tercero perjudicado no emplazado o mal emplazado en un juicio de amparo indirecto, la violación a la garantía de audiencia, mediante ningún medio de defensa ordinario ni extraordinario, ni del incidente de nulidad de notificaciones, ni del recurso de queja, por las razones antes apuntadas y atento al principio esencial que rige todo procedimiento judicial ordinario y extraordinario, consistente en que la sentencia pronunciada en un litigio no puede perjudicar a las personas que sean ajenas al mismo, debe aceptarse que el recurso de revisión sí es procedente en estos supuestos, porque es la única vía mediante la cual se puede dejar insubsistente una sentencia de amparo indirecto, para el efecto de que se reponga el procedimiento y se emplace en forma debida al tercero perjudicado. Lo anterior no implica el abandono de la diversa jurisprudencia sustentada por el Tribunal Pleno, cuyo rubro es: 'REVISIÓN, RECURSO DE. NO PROCEDE EN CONTRA DE UNA SENTENCIA EJECUTORIADA.' (Octava Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo III, Primera Parte, P./J. 29 3/89, página doscientos treinta y cinco), ya que la misma sólo es aplicable para las partes que fueron oídas en el juicio de donde emana, respecto de cuya situación jurídica se juzgó, debiendo las partes que litigaron en ese juicio estar a sus resultados, pero no la persona que no fue oída ni vencida, que no puede ser perjudicada por ella. Si se aceptara el criterio contrario se vulneraría el derecho a la jurisdicción establecido en el artículo 17 constitucional, en relación con los terceros perjudicados que se enteraran de un juicio de amparo seguido en su contra, hasta que la sentencia se está ejecutando o se pretende ejecutar en su perjuicio; e implicaría, además, premiar la conducta ilegal del quejoso, de no cumplir con lo ordenado en el artículo 116, fracción II de la Ley de Amparo, así como el incumplimiento del juzgador a su deber de emplazarlo. Por tanto, dado que el conocimiento del fallo debe ser directo, cuando el tercero perjudicado no intervino en el juicio y, por lo mismo, nunca se le notificó la sentencia, el término para interponer el recurso de revisión corre a partir del día siguiente al en que tiene conocimiento de la sentencia, aunque ésta, formalmente, tenga apariencia de ejecutoria." Contradicción de tesis 33/93. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito. 3 de marzo de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: María Guadalupe Saucedo Zavala.

Por otra parte, respecto de las notificaciones realizadas con posterioridad al dictado de la sentencia definitiva, el mencionado artículo 68 de la Ley de Amparo, señala que aquéllas deben controvertirse también *en la siguiente actuación en que comparezca* la parte interesada, de donde se advierte que también marca un momento claro en el que se puede hacer valer la nulidad de esas notificaciones.

Así, en ambos supuestos, la norma indica que la nulidad se pedirá *en la siguiente actuación en que comparezca* la parte afectada, lo que marca un momento claro en que se podrá hacer valer, en el entendido de que la comparecencia puede darse bien, porque la parte tuvo conocimiento al habersele notificado alguna diversa resolución, o porque compareció al juicio por alguna otra razón y allí advirtió la notificación que consideró indebida, etcétera; en todos esos casos, podrá hacer valer el incidente de nulidad en la siguiente actuación en que comparezca, siempre y cuando no hayan concluido las etapas procesales en que puede plantearse la nulidad, esto es, que no se haya dictado la sentencia (para el primer caso) o que no haya concluido la etapa de ejecución (en el segundo supuesto).

Por tanto, nos parece que no existe laguna alguna que amerite la aplicación supletoria del plazo de tres días, a que se refiere el artículo 297, fracción II, del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Máxime que con esa postura no se atiende al principio pro persona, pues al establecer un plazo de tres días se restringen los plazos que originalmente estableció el legislador en la Ley de Amparo.

Bajo esta óptica, no resulta justificado afirmar que el precepto en cuestión no señala un "término" o "plazo" para promover el incidente, ni que de acuerdo con dicho precepto el plazo para promover el incidente se pueda extender de manera indefinida.

Por el contrario, el artículo 68 en comento, sí establece plazos delimitados para promover el incidente de nulidad de notificaciones y, por ende, contrario a lo sostenido por la mayoría, no queda al arbitrio de las partes decidir el momento en que podrán hacer valer el citado incidente.

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

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia P/J. 41/98 y P/J. 28/2015 (10a.) citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VIII, agosto de 1998, página 65, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, página 31, respectivamente.

**RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE EL INCIDENTE PROMOVIDO POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA CUANDO LA SENTENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CAUSA EJECUTORIA.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 37/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL VIGÉSIMO PRIMER CIRCUITO, EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SÉPTIMO CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO CIRCUITO. 4 DE JULIO DE 2016. MAYORÍA DE SEIS VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EDUARDO MEDINA MORA I., Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES; VOTARON EN CONTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, JAVIER LAYNEZ POTISEK Y ALBERTO PÉREZ DAYÁN. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: VÍCTOR MANUEL ROCHA MERCADO Y MONSERRAT CID CABELLO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al **cuatro de julio de dos mil dieciséis**, emite la siguiente:

## **RESOLUCIÓN**

Mediante la cual se dirimen los autos de la contradicción de tesis número 37/2016, suscitada entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito y el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito. La problemática jurídica que debe resolverse en la presente ejecutoria, es la siguiente:

**¿Debe declararse sin materia el recurso de queja interpuesto en contra de la interlocutoria que resuelve el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva del acto reclamado otorgada en un juicio de amparo, cuando la sentencia de este último causa ejecutoria?**

## **I. ANTECEDENTES**

1. El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito resolvió el recurso de queja 81/2015, el veintiuno de

octubre de dos mil quince. Dicho medio de defensa fue interpuesto en contra de una interlocutoria que resolvió el incidente sobre exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva del acto reclamado concedida en el juicio de amparo 231/2014.<sup>1</sup>

2. El órgano colegiado determinó que el recurso de queja debía declararse sin materia, ya que la suspensión definitiva aludida dejó de surtir efectos cuando la sentencia del juicio de amparo principal causó ejecutoria, por lo que se sostuvo que existía una imposibilidad técnica para requerir a la autoridad el cumplimiento de esa suspensión.

3. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito sustentó un criterio similar, al resolver los recursos de queja 4/2014, 5/2014, 6/2014 y 7/2014, de los cuales derivó la tesis aislada VII.1o.A.3 K (10a.), de rubro y texto siguientes:

"RECURSO DE QUEJA CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE RESOLVIÓ EL INCIDENTE SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA CONCEDIDA EN EL AMPARO Y ORDENÓ A LA AUTORIDAD ACATARLA. QUEDA SIN MATERIA EN CASO DE QUE, CON POSTERIORIDAD A SU DICTADO, CAUSE EJECUTORIA LA SENTENCIA DEL JUICIO PRINCIPAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013) (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 2/2010).—Los artículos 206 a 209 de la Ley de Amparo regulan el 'incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión', en el que, entre otras cosas, se analiza el eventual incumplimiento de la suspensión definitiva concedida y, en caso de demostrarse, debe requerirse a la autoridad responsable para que en el plazo de veinticuatro horas la acate, con el apercibimiento que, de no hacerlo, será denunciada ante el Ministerio Público de la Federación; dicha incidencia puede promoverse en cualquier tiempo mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo. De lo anterior se colige que el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, que se interpone contra la interlocutoria que resolvió el incidente sobre el incumplimiento de la suspensión definitiva concedida y ordenó a la autoridad acatarla, queda sin materia en caso de que, con posterioridad a su dictado, cause ejecutoria la sentencia del juicio principal, ya que resulta de explorado derecho que la suspensión concedida rige hasta en tanto dicha ejecutoriedad no acontezca, dado su carácter accesorio, además de que lo decidido en la interlocutoria recurrida, en el sentido

---

<sup>1</sup> La resolución del recurso de queja se aprecia en las páginas 6 a 18 del expediente que se resuelve.

de requerir a la autoridad incumplida para que acate los términos de la suspensión concedida, ya no podría exigirse ante la inexistencia jurídica de dicha suspensión y la prevalencia de lo decidido en la sentencia de amparo firme, sin que sea óbice a lo anterior la jurisprudencia P./J. 2/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 7, de rubro: 'VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA LA DENUNCIA RELATIVA O, EN SU CASO, LA QUEJA INTERPUESTA CONTRA LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA EN ESA DENUNCIA, AL RESOLVERSE EL JUICIO DE AMPARO.', al ser inaplicable al caso, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor a partir del 3 de abril de 2013, ya que interpreta los artículos 104, 105, párrafo primero, 107, 111, 143 y 206 de la Ley de Amparo abrogada, los cuales regulan una incidencia distinta, que no guarda total analogía con la vigente, dado que esta última no tiene como consecuencia directa e inmediata fincar responsabilidad a las autoridades responsables por su trasgresión, sino requerirlas para que, en una nueva oportunidad, cumplan cabalmente con la medida suspensiva y, en el supuesto de que no lo hagan, hacer efectivo el apercibimiento de denunciar los hechos ante la autoridad penal investigadora.<sup>2</sup>

4. A su vez, el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito resolvió el recurso de queja 99/2014, en el cual sustentó el criterio contenido en la tesis aislada X.3 K (10a.), que a la letra establece:

"RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO G), DE LA LEY DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE RECAYÓ AL INCIDENTE PROMOVIDO POR INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA A PESAR DE QUE CAUSE EJECUTORIA LA SENTENCIA EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL.—Si bien el artículo 206, párrafo segundo, de la Ley de Amparo establece que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión del acto reclamado, podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo, lo que implica que una vez acontecido esto, debería declararse sin materia el incidente relativo; lo cierto es que dada su autonomía, existe la posibilidad de que se actualice el delito previsto en el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo (quien no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado), cuya acreditación e integración de la averiguación previa corres-

---

<sup>2</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo III, mayo de 2014, página 2112 y con registro digital: 2006579 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de mayo de 2014 a las 10:40 horas».

pondiente, quedarán a cargo del representante social respectivo, así como la responsabilidad administrativa que en su momento pudiera determinarse por la autoridad competente; siendo trascendental al efecto, el pronunciamiento que sobre ese aspecto haga el órgano de amparo encargado de velar por el cumplimiento de la suspensión del acto reclamado, pues el delito previsto en ese numeral es perseguible de oficio, de acuerdo con el artículo 114 del Código Federal de Procedimientos Penales, por lo que una vez denunciado por cualquier persona ante el Ministerio Público Federal, éste dará curso a la averiguación previa respectiva, quedando en manos de diversa autoridad (a la de amparo) determinar si se cumplió o no con esa medida cautelar, constituyendo en consecuencia la figura delictiva; siendo importante que el órgano de amparo sea el que tenga la exclusividad de verificar el cumplimiento de la suspensión del acto reclamado, aun cuando se haya fallado el juicio en lo principal, pues el esclarecimiento de si existió o no violación a la suspensión (provisional, definitiva o de plano), a pesar de su conocimiento, corresponde al Juez Federal, quien determinará los alcances de esa medida y si en su caso, existió o no violación a ésta, por lo que ello no puede dejarse en manos de diversa autoridad. De ahí que no sea dable declarar sin materia el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la ley de la materia, a pesar de existir sentencia firme en el juicio de amparo, pues aun cuando de acuerdo con su artículo 209, la consecuencia directa en caso de demostrarse que la autoridad responsable incumplió con la suspensión del acto reclamado, no es la denuncia inmediata ante el Ministerio Público Federal por la comisión del delito en que pudiera incurrir la responsable ante la acreditación de su incumplimiento, sino el requerirle para que, en el término de veinticuatro horas, cumpla con dicha medida cautelar, apercibida que de no hacerlo se procederá conforme a lo dicho en primer término, quedando la posibilidad de la denuncia respectiva por el delito citado.<sup>3</sup>

5. Con base en lo anterior, los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito denunciaron la posible contradicción de tesis entre los criterios arriba mencionados, mediante escrito presentado el cuatro de febrero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 18, Tomo III, mayo de 2015, página 2324 y con registro digital: 2009243 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 22 de mayo de 2015 a las 9:30 horas».

<sup>4</sup> Tal como se advierte del sello fechador visible en la página 5 vuelta del expediente que se resuelve.

## II. TRÁMITE

6. El presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite la denuncia de contradicción de tesis y ordenó su registro con el número de expediente 37/2016, mediante acuerdo de ocho de febrero de dos mil dieciséis.<sup>5</sup>

7. En dicho acuerdo se requirió a las presidencias del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito y del Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, para que remitieran copias certificadas de las ejecutorias en las que sostuvieron los criterios contendientes, así como su envío a la cuenta de correo electrónico prevista en la Circular 3/2011-P, a fin de integrar el expediente. De igual forma, se les instruyó para que informaran si mantenían vigentes los criterios denunciados o, de ser el caso, indicaran la causa para tenerlos por superados o abandonados.

8. Además, se turnó el asunto al Ministro José Ramón Cossío Díaz, al considerar que el posible problema jurídico del presente asunto se encuentra estrechamente relacionado con el de la **contradicción de tesis 3/2016**, suscitada entre el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, misma que se formó y turnó anteriormente a la misma ponencia, mediante acuerdo de catorce de enero de dos mil dieciséis.

9. El presidente de este Alto Tribunal tuvo a los tribunales contendientes cumpliendo el requerimiento arriba descrito e informando que los criterios contendientes continuaban vigentes, por acuerdo de ocho de marzo de dos mil dieciséis. De ahí que declarara integrado el expediente de la contradicción de tesis y se ordenara su envío a la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.<sup>6</sup>

## III. COMPETENCIA

10. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 10, fracción VIII,

<sup>5</sup> *Ibíd.*, páginas 22 a 26.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, página 309.

de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos Circuitos respecto de un tema que corresponde a la materia común, para cuya resolución se considera necesaria su intervención.

#### IV. LEGITIMACIÓN

11. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legitimada, porque fue presentada por los Magistrados integrantes del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito, que emitió –al resolver un recurso de queja– uno de los criterios contendientes. Por tanto, formalmente, se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal; 226, fracción II, y 227, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

#### V. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

12. En principio, es menester destacar que este Tribunal Pleno ha establecido que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales. El rubro del criterio al que nos referimos, es el siguiente: "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>7</sup>

---

<sup>7</sup> Cuyo texto es: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide

13. Del citado criterio se evidencia que la existencia de la contradicción de criterios no depende de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, ya que es suficiente que los criterios jurídicos sean opuestos, aunque debe ponderarse que esa variación o diferencia no debe incidir o ser determinante para el problema jurídico resuelto, esto es, debe tratarse de aspectos meramente secundarios o accidentales que, al final, en nada modifican la situación examinada por los órganos judiciales 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 partiendo de dichos elementos particulares o la legislación aplicable da una solución distinta a cada uno de ellos, es inconcuso que la contradicción de tesis no puede configurarse, en tanto no podría arribarse a un criterio único, ni tampoco sería posible sustentar jurisprudencia por cada problema jurídico resuelto, pues conllevaría a una revisión de los juicios o recursos fallados por los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que si bien las particularidades pueden dilucidarse al resolver la contradicción de criterios, ello es viable cuando el criterio que prevalezca sea único y aplicable a los razonamientos contradictorios de los órganos participantes.

---

resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución.". Tesis P./J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7 y con registro digital: 164120.

15. Con base en lo anterior, es posible identificar los siguientes requisitos para la existencia de una contradicción de criterios:

a) Los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese;

b) Entre los ejercicios interpretativos respectivos, se encuentre algún punto de toque, es decir, que exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

16. En el caso, existe la contradicción de tesis denunciada, tal como enseguida se demostrará:

17. **Primer requisito: Ejercicio interpretativo y arbitrio judicial.** Los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada.

18. En efecto, el **Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito** resolvió el recurso de queja 81/2015, el veintiuno de octubre de dos mil quince. En dicho asunto se impugnó la interlocutoria pronunciada por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Guerrero, en el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva del acto reclamado en el juicio de amparo indirecto 231/2014.

19. El órgano colegiado sostuvo que la materia de la suspensión definitiva concedida en el juicio de amparo principal rige hasta en tanto no cause ejecutoria su sentencia y que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión sólo puede promoverse mientras no cause ejecutoria la sentencia del juicio de amparo, ello, de conformidad con los artículos 97, fracción I, inciso g), 147, párrafo segundo, y 206 al 209 de la Ley de Amparo.

20. Se agregó que, sostener lo contrario, haría manifiesta la imposibilidad técnica para requerir a una autoridad que no cumplió, cabalmente, con una resolución que concedió la suspensión definitiva de los actos reclamados, que se ajustara a una medida cautelar que ya había dejado de tener vigencia.

21. Por ello, el Tribunal Colegiado concluyó que debía declararse sin materia el recurso de queja referido, pues la suspensión definitiva que se concedió dejó de surtir sus efectos cuando causó ejecutoria la sentencia del juicio de amparo principal. Lo anterior se apoyó con la tesis aislada VII.1o.A.3 K (10a.),<sup>8</sup> emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito.

22. Además, el Tribunal Colegiado añadió que en el caso no eran aplicables las jurisprudencias P./J. 2/2010<sup>9</sup> y 2a./J. 33/2003<sup>10</sup> emitidas, respectivamente, por el Pleno y la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar que en dichos criterios se analizó la institución incidental referida a la luz de la Ley de Amparo abrogada y no de la vigente, por lo que no existe correspondencia analógica con el caso sometido a su consideración.

23. El órgano colegiado, también, estimó que no se actualizan de manera directa las hipótesis previstas en el artículo 262, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, ya que, aun cuando la autoridad responsable incumpla el acuerdo por el que se otorgó la suspensión definitiva, si la sentencia del juicio de amparo principal causó estado, ella se encontraría imposibilitada para cumplir, cabalmente, con la determinación por la que se concedió la medida cautelar, dado que ésta dejó de tener vigencia y, por tanto, la responsabilidad penal prevista en esas fracciones no resultaría aplicable al caso.

24. Por último, el Tribunal Colegiado adujo que tampoco resultaba aplicable al caso, el artículo 267, fracción III, de la Ley de Amparo, pues éste se

---

<sup>8</sup> De rubro: "RECURSO DE QUEJA CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE RESOLVIÓ EL INCIDENTE SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA CONCEDIDA EN EL AMPARO Y ORDENÓ A LA AUTORIDAD ACATARLA. QUEDA SIN MATERIA EN CASO DE QUE, CON POSTERIORIDAD A SU DICTADO, CAUSE EJECUTORIA LA SENTENCIA DEL JUICIO PRINCIPAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013) (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 2/2010)."

<sup>9</sup> De rubro: "VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA LA DENUNCIA RELATIVA O, EN SU CASO, LA QUEJA INTERPUESTA CONTRA LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA EN ESA DENUNCIA, AL RESOLVERSE EL JUICIO DE AMPARO."

<sup>10</sup> De rubro: "SUSPENSIÓN, LA DENUNCIA RELATIVA A SU VIOLACIÓN DEBE TRAMITARSE EN VÍA INCIDENTAL, CONFORME A LO PREVISTO EN LOS ARTÍCULOS 358 Y 360 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, DE APLICACIÓN SUPLETORIA A LA LEY DE AMPARO."

refiere a las resoluciones en que se determine que existe exceso o defecto en el cumplimiento de una ejecutoria.

25. Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito** al resolver los recursos de queja 4/2014, 5/2014, 6/2014 y 7/2014, también, sostuvo que en el caso de que la sentencia del juicio de amparo principal cause estado, el recurso de queja interpuesto en contra de la interlocutoria que resolvió sobre el exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva debe quedar sin materia, por las mismas razones arriba sintetizadas.

26. Sin embargo, debe señalarse que ese órgano colegiado, también, sostuvo que aun cuando no se podía realizar un pronunciamiento de fondo, pues el recurso de queja en las circunstancias descritas debía quedar sin materia, ello no prejuzgaba sobre la supuesta actualización o no de la hipótesis prevista en el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo, porque ello le corresponderá decidirlo a los órganos competentes, sin perjuicio de las eventuales oportunidades de defensa de las autoridades implicadas.

27. De esas resoluciones derivó la tesis aislada VII.1o.A.3 K (10a.), de rubro: "RECURSO DE QUEJA CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE RESOLVIÓ EL INCIDENTE SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN DEFINITIVA CONCEDIDA EN EL AMPARO Y ORDENÓ A LA AUTORIDAD ACATARLA. QUEDA SIN MATERIA EN CASO DE QUE, CON POSTERIORIDAD A SU DICTADO, CAUSE EJECUTORIA LA SENTENCIA DEL JUICIO PRINCIPAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013) (INAPLICABILIDAD DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 2/2010)."<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> "Los artículos 206 a 209 de la Ley de Amparo regulan el 'incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión', en el que, entre otras cosas, se analiza el eventual incumplimiento de la suspensión definitiva concedida y, en caso de demostrarse, debe requerirse a la autoridad responsable para que en el plazo de veinticuatro horas la acate, con el apercibimiento que, de no hacerlo, será denunciada ante el Ministerio Público de la Federación; dicha incidencia puede promoverse en cualquier tiempo mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo. De lo anterior se colige que el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, que se interpone contra la interlocutoria que resolvió el incidente sobre el incumplimiento de la suspensión definitiva concedida y ordenó a la autoridad acatarla, queda sin materia en caso de que, con posterioridad a su dictado, cause ejecutoria la sentencia del juicio principal, ya que resulta de explorado derecho que la suspensión concedida rige hasta en tanto dicha ejecutoriedad no acontezca, dado su carácter accesorio, además de que lo decidido en la interlocutoria recurrida, en el sentido de requerir a la autoridad incumplida para que acate los términos de la suspensión concedida, ya no podría exigirse ante la inexistencia jurídica de dicha suspensión y la prevalencia de lo decidido en la sentencia de amparo firme, sin que sea óbice a lo anterior la jurisprudencia P./J. 2/2010, publicada en el

28. En cambio, el Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver el recurso de queja 99/2014, sostuvo que no debía declararse sin materia el recurso de queja cuando la sentencia del juicio de amparo principal del que derivó causara ejecutoria, pues el esclarecimiento de si existió o no violación a la suspensión provisional, definitiva o de plano, corresponde al Juez Federal, así como determinar los alcances de la suspensión decretada, y si existió o no la violación a dicha medida suspensiva, ya que de ningún modo puede dejarse en manos de diversa autoridad fijar los alcances y efectos de la misma.

29. Se consideró que ello era así, ya que, de conformidad con el artículo 206, aun cuando la consecuencia directa en caso de demostrarse que la autoridad responsable incumplió con la suspensión del acto reclamado, no es la denuncia inmediata ante el representante social federal por la comisión del delito en que pudiera incurrir la responsable ante la acreditación de su incumplimiento, sino el requerimiento a dicha autoridad para que en el plazo de veinticuatro horas cumpla con la medida cautelar referida, apercibida que de no hacerlo, se procederá conforme a lo dicho en primer término; lo cierto es que existe la posibilidad de actualizarse alguno de los delitos previstos en el artículo 262, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, cuya acreditación e integración de la averiguación previa inherente quedará a cargo del representante social respectivo, así como la responsabilidad administrativa que en su momento pudiera determinarse por la autoridad competente, siendo trascendental para ello el pronunciamiento que, al efecto, haga el órgano de amparo encargado de velar por el cumplimiento de la suspensión del acto reclamado, sin dejarlo a consideración de otra autoridad, máxime que el delito es perseguible de oficio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 114 del Código Federal de Procedimientos Penales, pues una vez denunciado el ilícito por cualquier persona ante el representante social federal, éste dará curso a la averiguación previa respectiva, quedando así en manos de diversa autoridad vigilar que se cumpla o no con esa medida cautelar.

---

*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 7, de rubro: "VIOLACIÓN A LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA LA DENUNCIA RELATIVA O, EN SU CASO, LA QUEJA INTERPUESTA CONTRA LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA EN ESA DENUNCIA, AL RESOLVERSE EL JUICIO DE AMPARO.", al ser inaplicable al caso, en términos del artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor a partir del 3 de abril de 2013, ya que interpreta los artículos 104, 105, párrafo primero, 107, 111, 143 y 206 de la Ley de Amparo abrogada, los cuales regulan una incidencia distinta, que no guarda total analogía con la vigente, dado que esta última no tiene como consecuencia directa e inmediata fincar responsabilidad a las autoridades responsables por su trasgresión, sino requerirlas para que, en una nueva oportunidad, cumplan cabalmente con la medida suspensiva y, en el supuesto de que no lo hagan, hacer efectivo el apercibimiento de denunciar los hechos ante la autoridad penal investigadora."

30. De ese asunto derivó la tesis aislada X.3 K (10a.), de rubro: "RECURSO DE QUEJA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 97, FRACCIÓN I, INCISO G), DE LA LEY DE AMPARO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE RECAYÓ AL INCIDENTE PROMOVIDO POR INCUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA A PESAR DE QUE CAUSE EJECUTORIA LA SENTENCIA EN EL JUICIO CONSTITUCIONAL."<sup>12</sup>

31. De lo hasta aquí expuesto, se advierte con claridad que los Tribunales Colegiados contendientes se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada, esencialmente, vinculada con la decisión que debe recaer a un recurso de queja interpuesto en contra de la interlocutoria que resuelve el incidente sobre el exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva del acto reclamado otorgada en un juicio de amparo, cuando la sentencia de este último causa ejecutoria.

---

<sup>12</sup> "Si bien el artículo 206, párrafo segundo, de la Ley de Amparo establece que el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión del acto reclamado, podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo, lo que implica que una vez acontecido esto, debería declararse sin materia el incidente relativo; lo cierto es que dada su autonomía, existe la posibilidad de que se actualice el delito previsto en el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo (quien no obedezca un auto de suspensión debidamente notificado), cuya acreditación e integración de la averiguación previa correspondiente, quedarán a cargo del representante social respectivo, así como la responsabilidad administrativa que en su momento pudiera determinarse por la autoridad competente; siendo trascendental al efecto, el pronunciamiento que sobre ese aspecto haga el órgano de amparo encargado de velar por el cumplimiento de la suspensión del acto reclamado, pues el delito previsto en ese numeral es perseguible de oficio, de acuerdo con el artículo 114 del Código Federal de Procedimientos Penales, por lo que una vez denunciado por cualquier persona ante el Ministerio Público Federal, éste dará curso a la averiguación previa respectiva, quedando en manos de diversa autoridad (a la de amparo) determinar si se cumplió o no con esa medida cautelar, constituyendo en consecuencia la figura delictiva; siendo importante que el órgano de amparo sea el que tenga la exclusividad de verificar el cumplimiento de la suspensión del acto reclamado, aun cuando se haya fallado el juicio en lo principal, pues el esclarecimiento de si existió o no violación a la suspensión (provisional, definitiva o de plano), a pesar de su conocimiento, corresponde al Juez Federal, quien determinará los alcances de esa medida y si en su caso, existió o no violación a ésta, por lo que ello no puede dejarse en manos de diversa autoridad. De ahí que no sea dable declarar sin materia el recurso de queja previsto en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la ley de la materia, a pesar de existir sentencia firme en el juicio de amparo, pues aun cuando de acuerdo con su artículo 209, la consecuencia directa en caso de demostrarse que la autoridad responsable incumplió con la suspensión del acto reclamado, no es la denuncia inmediata ante el Ministerio Público Federal por la comisión del delito en que pudiera incurrir la responsable ante la acreditación de su incumplimiento, sino el requerirle para que, en el término de veinticuatro horas, cumpla con dicha medida cautelar, apercibida que de no hacerlo se procederá conforme a lo dicho en primer término, quedando la posibilidad de la denuncia respectiva por el delito citado."

32. **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 con respecto a la resolución de un mismo tipo de problema jurídico a resolver.

33. En efecto, los Tribunales Colegiados contendientes resolvieron casos en los que se vieron obligados a determinar, si debía declararse o no sin materia el recurso de queja interpuesto en contra de la interlocutoria que resuelve el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva del acto reclamado otorgada en un juicio de amparo principal, cuando la sentencia de este último causa ejecutoria.

34. Así, mientras **el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Vigésimo Primer Circuito** considera que debe declararse sin materia el recurso de queja que se interponga en las condiciones arriba referidas y que no existe la posibilidad jurídica de que se actualice de manera directa el tipo penal establecido en el artículo 262, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo;<sup>13</sup> **el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito** sostuvo que, aun cuando debía declararse sin materia el recurso de queja, ello no prejuzgaba sobre la supuesta actualización o no del delito previsto en el artículo 262 de referencia, pues ello le corresponde decidirlo a los órganos competentes, sin perjuicio de las eventuales oportunidades de defensa de las autoridades implicadas.

35. Por su parte, el **Tribunal Colegiado del Décimo Circuito** difiere de los dos criterios anteriores, al sostener que el recurso de queja no debe declararse sin materia, pues el esclarecimiento de si existió o no violación a la suspensión provisional, definitiva o de plano, corresponde al Juez Federal, así como determinar los alcances de la suspensión decretada y si existió o no la violación a dicha medida suspensiva, ya que de ningún modo puede dejarse en manos de diversa autoridad fijar los alcances y efectos de la misma, para que, en su caso, se analice la actualización de los delitos previstos en el

---

<sup>13</sup> "Artículo 262. Se impondrá pena de tres a nueve años de prisión, multa de cincuenta a quinientos días, destitución e inhabilitación de tres a nueve años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, al servidor público que con el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión:

"...

"III. No obedezca un auto de suspensión debidamente notificado, independientemente de cualquier otro delito en que incurra;

"IV. En los casos de suspensión admita, por notoria mala fe o negligencia inexcusable, fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente."

artículo 262, fracciones III y IV, de la Ley de Amparo, pues basta una denuncia de cualquier persona ante la representación social federal, para que se siga el trámite correspondiente.

36. De lo anterior se sigue la existencia de un punto de toque entre los criterios de los órganos colegiados, en tanto que uno sostuvo que el recurso de queja en esas circunstancias debe declararse sin materia, excluyendo la posibilidad de que se actualice el tipo penal previsto en la Ley de Amparo; otro considera que debe declararse sin materia el recurso, sin que ello prejuzgue sobre la actualización del tipo penal que en su caso se pudiera tramitar; y el tercero estima que no debe declararse sin materia, pues el estudio del incumplimiento del incidente por el exceso o defecto del incidente de suspensión le corresponde en exclusiva al órgano de amparo, para el efecto de que, en su caso, se realice la denuncia correspondiente o se inicie de oficio el trámite respectivo, por la actualización del tipo penal aludido.

37. Así, es claro que ante un mismo problema jurídico sometido a su jurisdicción, los Tribunales Colegiados contendientes arribaron a una conclusión diferente.

38. **Tercer requisito: Surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción.** Derivado de lo anterior, este Tribunal Pleno observa que los criterios de los tribunales contendientes, pueden dar lugar a la formulación de una genuina pregunta. Concretamente, el problema por resolver admite ser fraseado de la siguiente manera:

**¿Debe declararse sin materia el recurso de queja interpuesto en contra de la interlocutoria que resuelve el incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión definitiva del acto reclamado otorgada en un juicio de amparo, cuando la sentencia de este último causa ejecutoria?**

## VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

39. Como respuesta al cuestionamiento anterior, debe prevalecer el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, al tenor de las razones jurídicas que se desarrollan en el presente apartado.

40. En principio, debe establecerse que los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes recayeron a **recursos de queja** regulados en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que a la letra dice:

"Artículo 97. El recurso de queja procede:

"I. En amparo indirecto, contra las siguientes resoluciones:

"...

"g) Las que resuelvan el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido al quejoso la suspensión provisional o definitiva del acto reclamado."

41. Como se observa, el **recurso de queja** procede en amparo indirecto en contra de la resolución que resuelve el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se concede la suspensión, provisional o definitiva, del acto reclamado.

42. Dicho **incidente** se promueve en amparo indirecto, ante el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito,<sup>14</sup> por cualquier persona que resulte agraviada –entre otros supuestos–, por el exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se concede la suspensión por parte de las autoridades responsables.<sup>15</sup>

43. Procesalmente, tenemos que el incidente se formula por escrito, con copias para las partes y en el mismo se ofrecen las pruebas respectivas. El Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito señala fecha para la audiencia dentro de diez días y requiere a la autoridad responsable para que rinda un informe en el plazo de tres días, el cual, si no se rinde o se rinde de manera deficiente genera la presunción de ser cierta la conducta que se reclama a la autoridad. En la audiencia se desahogan las pruebas ofrecidas por las partes, se da oportunidad para que éstas aleguen oralmente, y se dicta resolución.

44. Si como resultado del incidente se demuestra que la autoridad responsable ha cumplido la suspensión de manera excesiva o defectuosa, el

<sup>14</sup> "Artículo 207. El incidente se promoverá ante el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de la suspensión concedida en amparo indirecto, y ante el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito si la suspensión fue concedida en amparo directo."

<sup>15</sup> "Artículo 206. El incidente a que se refiere este capítulo procede en contra de las autoridades responsables, por cualquier persona que resulte agraviada por el incumplimiento de la suspensión, sea de plano o definitiva, por exceso o defecto en su ejecución o por admitir, con notoria mala fe o negligencia inexcusable, fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente. "Este incidente podrá promoverse en cualquier tiempo, mientras no cause ejecutoria la resolución que se dicte en el juicio de amparo."

Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, en su resolución, la requerirá para que en el plazo de veinticuatro horas enmiende los errores en que incurrió al cumplir la suspensión.

45. Lo anterior, con el apercibimiento que de no hacerlo, será denunciada al Ministerio Público de la Federación por el delito que, según el caso, establecen las fracciones III y IV del artículo 262 de la propia Ley de Amparo.<sup>16</sup>

46. En ese sentido, el referido incidente tiene como finalidad analizar, si la autoridad responsable ha cumplido de manera precisa con la suspensión del acto reclamado en amparo indirecto.

47. Cabe destacar que este Alto Tribunal,<sup>17</sup> se ha pronunciado en torno a la naturaleza de la suspensión, en el sentido de que es una medida cautelar, que tiene por objeto paralizar la ejecución de los actos que se impugnan en la demanda de amparo, para conservar la materia del juicio, mientras dura su trámite, pues si se conserva la materia del juicio de amparo se evita la consumación de la violación de los derechos fundamentales que fueron reclamados y se facilita restituir al quejoso en el goce de los derechos vulnerados.

48. Por tanto, la suspensión del acto reclamado tiene carácter provisorio, porque éste sólo se paraliza mientras dura el juicio de amparo y, además, tiene naturaleza conservativa, debido a que mantiene una situación de hecho existente.

49. Lo anterior guarda congruencia con lo previsto en la propia Ley de Amparo,<sup>18</sup> cuyos postulados en materia de suspensión del acto reclamado, entre otros, prescriben la obligación del juzgador de fijar la situación en que habrán de quedar las cosas y tomar las medidas pertinentes para conservar la materia del amparo hasta la terminación del juicio, pudiendo establecer

<sup>16</sup> "Artículo 262. **Se impondrá pena** de tres a nueve años de prisión, multa de cincuenta a quinientos días, destitución e inhabilitación de tres a nueve años para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos, **al servidor público que con el carácter de autoridad responsable en el juicio de amparo o en el incidente de suspensión:**

"...

**"III. No obedezca un auto de suspensión** debidamente notificado, independientemente de cualquier otro delito en que incurra;

**"IV. En los casos de suspensión admita,** por notoria mala fe o negligencia inexcusable, fianza o contrafianza que resulte ilusoria o insuficiente."

<sup>17</sup> En la contradicción de tesis 42/2014, en sesión de once de noviembre de dos mil catorce. Ministro Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Miguel Ángel Burguete García.

<sup>18</sup> Las reglas generales que deben observarse en la suspensión del acto reclamado se encuentran previstas en los artículos 125 a 158 de la Ley de Amparo vigente.

condiciones de cuyo cumplimiento dependa que la medida suspensiva siga surtiendo efectos, así como la posibilidad de otorgar efectos restitutorios a la suspensión definitiva, que se traduce en restablecer, provisionalmente, a la parte quejosa en el goce del derecho presuntamente violado en tanto se dicta sentencia definitiva, siempre y cuando sea jurídica y materialmente posible, pues ambos alcances tienden a preservar la materia del juicio y a restituir, provisionalmente, en el derecho violado al inconforme hasta que se dicte sentencia definitiva.

50. En ese orden de ideas, tenemos que dada la relevancia e implicaciones jurídicas que la suspensión del acto reclamado tiene en un juicio constitucional, la Ley de Amparo no sólo establece los medios necesarios para preservar la materia del juicio a través de la suspensión, sino que impone consecuencias ante el incumplimiento de la misma.

51. Al respecto, la ley reglamentaria remite a las disposiciones establecidas en el título quinto, "Medidas disciplinarias y de apremio, responsabilidades, sanciones y delitos", para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión. De ahí que, ante un eventual desacato y siempre que la naturaleza del acto lo permita, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito puede hacer cumplir el auto de suspensión o tomar las medidas para su cumplimiento.

52. Asimismo, la Ley de Amparo regula, en el capítulo quinto, "Incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión", del título tercero, "Cumplimiento y Ejecución", el incidente en contra del exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se concede la suspensión del acto reclamado, bajo las condiciones señaladas y, en caso de que se demuestre que la autoridad responsable no ha cumplido con la suspensión en sus términos, previo requerimiento para que dentro del plazo de veinticuatro horas rectifique los errores en que incurrió al cumplirla, la autoridad responsable debe ser denunciada al Ministerio Público de la Federación por el delito previsto en el artículo 262, fracción III, de la Ley de Amparo.

53. De este modo, es incuestionable que las autoridades responsables están obligadas a cumplir, sin defectos ni excesos, con la suspensión del acto en los términos señalados en el acuerdo en que se haya concedido esa medida cautelar. Sin embargo, si ello no se logra, la parte agraviada puede promover el incidente de referencia para controvertir el exceso o defecto en la ejecución del acuerdo suspensivo.

54. En ese sentido, la resolución del referido incidente adquiere una particular relevancia, ya que a través de éste, se determina, entre otros su-

puestos, si la autoridad responsable cumplió en sus términos o no la suspensión del acto reclamado, con la eventual responsabilidad penal que su desobediencia conlleva.

55. Ahora bien, si la resolución del incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto se puede impugnar a través del recurso de queja, previsto en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, es claro que la materia de este recurso, no sólo trasciende a la legalidad de la resolución impugnada, sino que también incide en la eventual responsabilidad penal que trae aparejado el que se determine que la autoridad responsable no obedeció el auto de suspensión.

56. Consecuentemente, a juicio de este Tribunal Pleno, el recurso de queja que se interpone en contra de la resolución que recae al incidente por exceso, defecto o incumplimiento de la suspensión, no debe quedar sin materia, por el hecho de que la sentencia dictada en el juicio de amparo haya causado ejecutoria, pues la materia de dicho recurso consiste en analizar la legalidad de la resolución emitida en el referido incidente, lo cual implica determinar, en primer lugar, si la suspensión se cumplió en sus términos; y, en segundo, si la autoridad responsable estuvo en aptitud de rectificar los errores en que incurrió (por exceso o defecto) y, de ser el caso, confirmar el apercibimiento, consistente en denunciar a la autoridad responsable ante el Ministerio Público de la Federación, por el delito que establece la fracción III del artículo 262 de la Ley de Amparo.

57. Lo anterior se corrobora con el hecho de que, aun cuando se dicte sentencia en el juicio de amparo principal, aun podría verificarse en el recurso de queja interpuesto, en términos de la fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, si fue correcto o no denunciar ante el Ministerio Público de la Federación a la autoridad responsable, al haberse hecho efectivo el apercibimiento a que se refiere el artículo 209 de la Ley de Amparo, o bien, verificarse la legalidad de las medidas de apremio impuestas por el órgano de amparo, a efecto de hacer cumplir la suspensión del acto reclamado.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> "Artículo 209. Si como resultado del incidente se demuestra que la autoridad responsable no ha cumplido con la suspensión, que lo ha hecho de manera excesiva o defectuosa o que con notoria mala fe o negligencia inexcusable admitió fianza o contrafianza ilusoria o insuficiente, el órgano judicial, en su resolución, la requerirá para que en el término de veinticuatro horas cumpla con la suspensión, que rectifique los errores en que incurrió al cumplirla o, en su caso, que subsane las deficiencias relativas a las garantías, con el apercibimiento que de no hacerlo será denunciada al Ministerio Público de la Federación por el delito que, según el caso, establecen las fracciones III y IV del artículo 262 de esta ley."

58. Sin que lo anterior prejuzgue sobre la eventual responsabilidad penal que le corresponderá acreditar al Ministerio Público de la Federación, ante el juzgador penal correspondiente, pues es claro que existe una clara división de competencias entre los tribunales de amparo y aquellas autoridades a quienes está conferida la procuración y administración de justicia en el ámbito penal. De tal suerte que la determinación, en torno a si existió desacato de la medida cautelar que se comenta, corresponde al Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito que la haya dictado o al Tribunal Colegiado que verifica la legalidad de la resolución incidental a través del recurso de queja; mientras que la determinación en torno a si existen o no elementos para ejercer la acción penal corresponde al representante social y la eventual declaratoria de responsabilidad penal, al juzgador federal que conozca de la denuncia y causa penal respectivas.

59. Bajo esta lógica, también, es claro que los órganos de amparo están obligados a pronunciarse en el recurso de queja interpuesto, en términos del artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, respecto de si existió o no exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión en amparo indirecto, pues aun cuando la resolución correspondiente no prejuzga sobre la responsabilidad penal de la autoridad contumaz, sí constituye un presupuesto para que el Ministerio Público Federal esté en aptitud de integrar la averiguación previa correspondiente, máxime que es el órgano de amparo el que dicta y, por lo mismo, conoce los alcances y efectos de la medida suspensiva concedida.

60. En ese sentido, si bien la finalidad de los órganos de amparo no es constituirse como sancionadores, sino como garantes del orden constitucional, es indudable que las circunstancias indicadas en líneas anteriores deben tenerse en cuenta por los Tribunales Colegiados para resolver el recurso de queja interpuesto, en términos del artículo 97, fracción I, inciso g), de la Ley de Amparo, sobre todo en salvaguarda y plena observancia del deber previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, que obliga a toda autoridad a que, en el ámbito de su competencia, promueva, respete, proteja y garantice los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; máxime que ese propio precepto prevé, actualmente, el deber a cargo del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley; transgresión que trae consigo el eventual incumplimiento de la suspensión decretada en un juicio constitucional por parte de la autoridad responsable correspondiente.

61. Abona a la conclusión alcanzada, la iniciativa que derivó en la aprobación de la Ley de Amparo en vigor, en la que cobró importancia la voluntad

de hacer real y eficaz la autolimitación del ejercicio de la autoridad, por parte de los órganos del Estado, y la de modificar el juicio de amparo, de modo tal, que los cambios hechos en él, lo modernizaran y fortalecieran con el propósito de mantenerlo como el mecanismo jurisdiccional más importante dentro de nuestro orden jurídico.

62. Así, tenemos que al presentarse la discusión correspondiente en la Cámara de Diputados, como Revisora de la iniciativa, se aludió a la gran necesidad de aprobar la nueva Ley de Amparo para dar mayores herramientas a la administración de justicia, y con ello reducir el ámbito de discrecionalidad en la decisión de Jueces y Magistrados; se expresó que es de vital importancia que en el ejercicio de su función constitucional, los Jueces tuvieran para sí los instrumentos legales idóneos que les permitieran interceder con toda prontitud y certeza para lograr la conservación de las garantías y normas constitucionales para la defensa de los derechos humanos; quedó externada la apremiante necesidad de que el Poder Judicial tenga los instrumentos normativos necesarios para satisfacer las obligaciones y cumplir con la responsabilidad que la Constitución le manda. Del mismo modo, se expresó la voluntad de agilizar la tramitación y garantizar el acceso democrático a la justicia; de establecer nuevos plazos y nuevas maneras en las que los juzgadores deben proceder.

63. De lo hasta aquí expuesto, este Alto Tribunal estima que sostener un criterio contrario al determinado en esta ejecutoria, daría pauta a que se restara eficacia a la posibilidad de analizar, mediante el recurso de queja, la legalidad de la resolución emitida en el incidente por exceso o defecto en la suspensión del acto en amparo indirecto.

64. Lo anterior, porque no se podría analizar si, efectivamente, la autoridad responsable incurrió en una conducta de desacato o desobediencia para cumplir el auto que concede la suspensión en sus términos y, de ser el caso, si procede o no la denuncia ante el Ministerio Público Federal.

65. Aspecto que adquiere mayor relevancia, al constatar que como consecuencia del análisis de legalidad de la resolución que resuelve el incidente por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en que se haya concedido la suspensión en amparo indirecto, el Tribunal Colegiado podría determinar que la autoridad no incurrió en exceso o defecto y, en su caso, revocar las medidas disciplinarias y de apremio impuestas a la autoridad responsable o, en su caso, determinar que no era procedente la denuncia ante el Ministerio Público, con independencia a que la sentencia dictada en el juicio constitucional haya causado ejecutoria.

## VII. TESIS QUE RESUELVE LA CONTRADICCIÓN

66. Por las razones expresadas con anterioridad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 215, 217 y 225 de la Ley de Amparo, se concluye que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al tenor de la tesis redactada con los siguientes rubro y texto:

RECURSO DE QUEJA INTERPUESTO CONTRA LA INTERLOCUTORIA QUE RESUELVE EL INCIDENTE PROMOVIDO POR EXCESO O DEFECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LA SUSPENSIÓN. NO QUEDA SIN MATERIA CUANDO LA SENTENCIA DEL JUICIO DE AMPARO CAUSA EJECUTORIA. De la interpretación sistemática de los artículos 206 a 209 de la Ley de Amparo se sigue que el recurso de queja interpuesto contra la interlocutoria que resuelve el incidente promovido por exceso o defecto en la ejecución del acuerdo en el que se haya concedido la suspensión definitiva del acto reclamado en amparo indirecto, previsto en el artículo 97, fracción I, inciso g), de la referida legislación, no debe declararse sin materia cuando la sentencia dictada en el juicio de amparo causa ejecutoria, pues la materia y la finalidad de dicho recurso consisten en analizar la legalidad de la resolución emitida en el referido incidente, lo cual implica verificar si la suspensión se cumplió o no en sus términos y si la autoridad responsable estuvo en aptitud de rectificar los errores en que pudo haber incurrido lo cual podría incidir con el resultado de la denuncia que, en su caso, se haga sobre la posible comisión del delito establecido en la fracción III del artículo 262 de la Ley de Amparo, conclusión que se robustece con el hecho de que, aun cuando la resolución del recurso de queja no prejuzga directamente sobre la responsabilidad penal de la autoridad contumaz, sí constituye un presupuesto para que la autoridad ministerial pueda integrar la averiguación previa correspondiente, máxime que es el órgano de amparo el que dicta y conoce los alcances y efectos de la medida suspensioanal concedida.

67. Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 215, 217, 225 y 226, párrafo primero y fracción II, de la Ley de Amparo, este Tribunal Pleno

RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 37/2016 se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno, en los términos de la tesis redactada en el último apartado de la presente resolución.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** envíese testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los apartados I, II, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, al trámite, a la legitimación y a la existencia de la contradicción.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado III, relativo a la competencia. El Ministro Cossío Díaz votó en contra.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Aguilar Morales, respecto del apartado VI, relativo al criterio que debe prevalecer. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Piña Hernández anunciaron voto de minoría.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 21/2016 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 35.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 74/2006 y 2a./J. 42/2010 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXI, febrero de 2010, página 7 y XVII, abril de 2003, página 201, respectivamente.

**Voto de minoría** formulado por las señoras Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos, Norma Lucía Piña Hernández y el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en la contradicción de tesis 37/2016, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cuatro de julio de dos mil dieciséis.

En la discusión suscitada en el Pleno de este Alto Tribunal con motivo de la **contradicción de tesis 37/2016**, la mayoría determinó que el recurso de queja interpuesto en contra de la resolución recaída al incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, no debe quedar sin materia cuando la sentencia dictada en el juicio de amparo cause ejecutoria.

El referido criterio se sustentó en que la materia y finalidad de ese recurso de queja, consisten en analizar la legalidad de la resolución emitida en el incidente de suspensión, lo cual implica determinar, si la medida cautelar fue cumplida en sus términos, y si la autoridad responsable estuvo en aptitud de rectificar los errores en que incurrió (por exceso o defecto) y, de ser el caso, confirmar el apercibimiento consistente en denunciar a la autoridad responsable ante el Ministerio Público de la Federación por el delito previsto en la fracción III del artículo 262 de la Ley de Amparo.

Asimismo, se consideró que los órganos de amparo están obligados a pronunciarse respecto del recurso de queja, pues si bien ese pronunciamiento no prejuzga sobre la eventual responsabilidad penal, la cual le corresponderá acreditar al Ministerio Público de la Federación ante el Juez Penal correspondiente, dada la división de competencias entre los tribunales de amparo y aquellas autoridades a quienes está conferida la procuración y administración de justicia en el ámbito penal, sí constituye un presupuesto para que el Ministerio Público Federal esté en aptitud de integrar la averiguación previa correspondiente, ya que es el órgano de amparo el que dicta y, por lo mismo, conoce los alcances y efectos de la suspensión.

En ese sentido, se determinó que, si bien la finalidad de los órganos de amparo no es constituirse como sancionadores sino como garantes del orden constitucional, las referidas circunstancias deben tenerse en cuenta por los Tribunales Colegiados para resolver el recurso de queja, en salvaguarda y plena observancia del deber previsto para el Estado en el artículo 1o. de la Constitución Federal, de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, transgresión que trae consigo el eventual incumplimiento de la suspensión por parte de la autoridad responsable.

Finalmente, se estimó que sostener un criterio contrario daría pauta a que se reste eficacia a la posibilidad de analizar, mediante el recurso de queja, la legalidad de la resolución emitida en el incidente por exceso o defecto en la suspensión del acto en amparo indirecto, pues no se podría analizar, si la autoridad responsable incurrió en una conducta de desacato para cumplir la suspensión en sus términos y, de ser el caso, si procede la denuncia ante el Ministerio Público Federal.

Consideraciones y conclusión que, respetuosamente, no compartimos, en atención a los siguientes razonamientos:

En el juicio de amparo, la suspensión de los actos reclamados es una medida cautelar que tiene por objeto preservar la materia del juicio de garantías, impidiendo que el acto que lo motiva, al consumarse irreparablemente, vuelva nugatoria para el quejoso la protección de la Justicia Federal, evitándole a éste los perjuicios que la ejecución del acto que reclama pudiera ocasionarle. Esto es, la medida cautelar subsiste mientras no se pronuncie sentencia definitiva en el juicio de amparo, momento en el cual, la suspensión provisional, definitiva o de plano, dejan de tener vigencia.

De ahí que si está pendiente de resolverse el recurso de queja interpuesto en contra de la resolución de denuncia de violación a la suspensión y se dicta sentencia definitiva en el fondo del juicio de amparo, la citada queja, en nuestra opinión, debe quedar sin materia, ya que al haber concluido el juicio principal, igualmente concluye el trámite de la suspensión.

En ese sentido, aun cuando la mayoría consideró que la existencia de una ejecutoria de amparo no condiciona a que el recurso de queja en análisis quede sin materia, pues aunque ese pronunciamiento no prejuzga sobre la eventual responsabilidad penal, sí constituye un presupuesto para que el Ministerio Público Federal esté en aptitud de integrar la averiguación previa correspondiente, ya que es el órgano de amparo el que dicta y, por ende, conoce los alcances y efectos de la suspensión.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el solo incumplimiento de la suspensión decretado en el incidente, aun confirmado por la resolución del recurso de queja, no basta para que la autoridad sea sometida directamente al proceso penal, pues la propia Ley de Amparo prevé en su artículo 209,<sup>1</sup> que en caso de constatarse el incumplimiento a la suspensión se requerirá a la autoridad responsable para que en el término de veinticuatro horas cumpla con la suspensión, rectifique los errores en que incurrió al cumplirla o, en su caso, subsane las deficiencias relativas a las garantías, con el apercibimiento que de no hacerlo, será denunciada al Ministerio Público de la Federación por el delito que, según el caso, establecen las fracciones III y IV del artículo 262 de esta ley; lo cual, se reitera, implica que bajo la Ley de Amparo vigente,

---

<sup>1</sup> "Artículo 209. Si como resultado del incidente se demuestra que la autoridad responsable no ha cumplido con la suspensión, que lo ha hecho de manera excesiva o defectuosa o que con notoria mala fe o negligencia inexcusable admitió fianza o contrafianza ilusoria o insuficiente, el órgano judicial, en su resolución, la requerirá para que en el término de veinticuatro horas cumpla con la suspensión, que rectifique los errores en que incurrió al cumplirla o, en su caso, que subsane las deficiencias relativas a las garantías, con el apercibimiento que de no hacerlo será denunciada al Ministerio Público de la Federación por el delito que, según el caso, establecen las fracciones III y IV del artículo 262 de esta ley."

el solo incumplimiento de la suspensión no necesariamente conllevará el inicio de un proceso penal en contra la autoridad responsable.

En efecto, en la vigente Ley de Amparo existe un capítulo, ex profeso, denominado "*Incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión*", en el que se incluye, desde luego, la institución de la violación a la suspensión, en cuyo artículo 209, como se dijo, se prevé que, si como resultado del incidente se demuestra que la autoridad responsable no ha cumplido con la suspensión, que lo ha hecho de manera excesiva o defectuosa, el órgano judicial, en su resolución, la requerirá para que en el término de veinticuatro horas cumpla con la suspensión, que rectifique los errores en que incurrió al cumplirla o, en su caso, que subsane las deficiencias relativas a las garantías, con el apercibimiento que de no hacerlo será denunciada al Ministerio Público de la Federación por el delito que, según el caso, establecen las fracciones III y IV del artículo 262 de esta ley.

Lo anterior demuestra, primero, que es necesario que el juzgador analice si se dio o no el incumplimiento, el exceso o el defecto; luego, si se dio alguno de esos supuestos, que así lo decrete y, en ese caso, conmine a la autoridad para que cumpla con la suspensión, rectifique los errores en que incurrió al cumplirla o, en su caso, subsane las deficiencias relativas a las garantías, y sólo en el supuesto de que no cumpla con tales exigencias, procederá la denuncia de la referida autoridad ante el Ministerio Público de la Federación por el delito establecido en el numeral 262 arriba invocado.

Por tanto, consideramos, aún más, bajo la vigencia de la nueva Ley de Amparo, que el recurso de queja interpuesto en contra de la resolución recaída al incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, debe quedar sin materia cuando la sentencia dictada en el juicio de amparo cause ejecutoria, en razón de que en dicha ley se establece de manera más clara que el objeto de la suspensión es única y exclusivamente la preservación de la materia del juicio y no la determinación de la responsabilidad de la autoridad, en tanto ahora la ley prevé que el juzgador, antes de denunciar a la autoridad penalmente, la debe requerir para que dé cumplimiento a la suspensión y, en caso de ser omiso, sólo entonces, hará la denuncia correspondiente.

De ahí que si en el actual sistema se introdujo la posibilidad de requerir previamente a la autoridad incumplida antes de proceder a denunciarla penalmente; entonces, declarar sin materia el recurso de queja interpuesto en contra de la resolución recaída al incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, cuando la sentencia dictada en el juicio de amparo haya causado ejecutoria, encuentra razón de ser en la medida en que ya no existe la inminencia de la responsabilidad de la autoridad que no cumplió y, por ende, consideramos que en ese caso ya no se hace necesario resolver sobre la violación a la suspensión en el recurso de queja interpuesto.

Además, si se llegara a resolver que la autoridad responsable incurrió en una violación a la suspensión decretada por el juzgador federal, la parte quejosa tiene expedito su derecho para tramitar en la vía idónea la acción que corresponda sobre su responsabilidad, en tanto que no es requisito legal que el juzgador en el juicio de garantías determine que la referida autoridad incurrió en tal violación, como requisito previo para que pueda iniciarse acción alguna de responsabilidad en su contra.

Finalmente, consideramos que de prevalecer el criterio sustentado por la mayoría, esto es, que no procede declarar sin materia el recurso de queja interpuesto en contra de

la resolución recaída al incidente por exceso o defecto en el cumplimiento de la suspensión, cuando la sentencia dictada en el juicio de amparo cause ejecutoria, traería como consecuencia que en el referido recurso de queja ni siquiera se determine algo en cuanto a si la autoridad violó o no la suspensión que fue concedida y, por ende, tampoco se resolverá respecto a la responsabilidad de la autoridad.

Ello, pues si tomamos en cuenta que el acuerdo del Juez Federal lo que va a determinar es, si existió exceso o defecto en la ejecución de la suspensión y, únicamente en caso de que determine que existió, procederá a requerir a la autoridad para que en el término legal ajuste su actuación a lo ordenado, con el apercibimiento de que, en caso de no hacerlo, entonces dará vista al Ministerio Público, cuyo acuerdo es que el que se recurrirá en queja por algunas de las partes.

Luego, si la sentencia definitiva se dicta antes de que se resuelva el referido recurso de queja, entonces la actuación de la autoridad ya no estará sujeta a lo que se resuelva en dicho recurso, pues si el resolutor federal concede la protección federal en el juicio principal, la actuación de la autoridad deberá supeditarse a los efectos de esa concesión y no al acuerdo del Juez en el que le dio lineamientos para cumplir con la suspensión concedida, y si se sobresee en el juicio o se niega el amparo solicitado, el análisis de la legalidad del acuerdo emitido por el juzgador podría implicar que la autoridad quedara constreñida a ceñir su actuación a la obligación determinada con motivo de la suspensión, bajo el apercibimiento que de no hacerlo así, se dará vista al Ministerio Público, cuando lo cierto es que, el juicio principal ya fue resuelto en forma no favorable para el quejoso y, por tanto, se prolongarían los efectos de la medida cautelar cuya subsistencia, en términos del artículo 145 de la Ley de Amparo, sólo acontece hasta la terminación del juicio constitucional.

Por tanto, dado que lo que se va a revisar en el recurso de queja es el actuar de la autoridad responsable que haya incurrido en exceso o defecto al cumplir con la medida suspensiva otorgada, apercibiéndola que si no realiza esa actuación se va a dar vista al Ministerio Público, y como ello está referida sólo a la suspensión, una vez que cause ejecutoria la sentencia de amparo, ya no habría materia sobre la cual examinar si los actos que despliegue la autoridad se ajustan o no a la citada suspensión, dado que dicha medida cautelar dejó de surtir efectos al momento en que se dictó sentencia ejecutoria en el juicio de amparo, independientemente del sentido en que se resuelva el juicio.

Por estas razones, respetuosamente disintimos de la resolución a la que se arribó en la contradicción de tesis 37/2016.

**En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9, del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**SENTENCIA DE AMPARO. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL JUZGADOR DE ORDENAR SU NOTIFICACIÓN PERSONAL CUANDO SE DICTE EN LA MISMA FECHA EN QUE SE INICIÓ LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, AUNQUE SE HAYA CERRADO EL ACTA CORRESPONDIENTE.**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 73/2015. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS TERCERO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y TERCERO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO. 7 DE JULIO DE 2016. UNANIMIDAD DE DIEZ VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EDUARDO MEDINA MORA I., JAVIER LAYNEZ POTISEK, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIAS: MARÍA EUGENIA GÓMEZ VILLANUEVA Y JAZMÍN BONILLA GARCÍA.

CONSIDERANDO:

5. PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal —aplicado en términos del criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis aislada P. I/2012 (10a.),<sup>2</sup> de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE

<sup>2</sup> Consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, materia común, página 9, cuyo texto dice:

"De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica perteneciente a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió,

TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)." 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, reformada el dos de abril de dos mil trece, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, en virtud de que el presente asunto versa sobre la posible divergencia de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto Circuito y temas relacionados con la materia común, competencia de este Tribunal Pleno.

6. SEGUNDO.—**Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, toda vez que fue formulada por el Magistrado integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, uno de los tribunales que sostiene un criterio en posible contradicción.

7. TERCERO.—**Consideraciones de los Tribunales Colegiados.** A fin de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso resolverla, es preciso transcribir en lo conducente los razonamientos sostenidos por los órganos colegiados en las ejecutorias de mérito que la motivaron.

---

debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito."

8. I. El **Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, resolvió los siguientes asuntos, con las características que en seguida se detallan:

9. **Recurso de queja \*\*\*\*\*:**

9.1. \*\*\*\*\* , por conducto de su apoderado legal, promovió juicio de amparo indirecto, en el que reclamó diversos actos atribuidos a los Jueces Quincuagésimo Cuarto de lo Civil y Cuadragésimo Sexto de lo Civil, ambos del Distrito Federal.

9.2. El juicio de amparo indirecto fue radicado en el **Juzgado Tercero de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal**, con el número de expediente \*\*\*\*\*; y previos los trámites de ley, el catorce de mayo de dos mil catorce, el Juez Federal celebró la audiencia constitucional que concluyó con el dictado de la sentencia firmada en la misma fecha, que fue notificada por medio de lista publicada el quince de mayo siguiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Amparo.

9.3. En auto de dos de junio del propio año, el Juez de Distrito declaró que la sentencia emitida había causado ejecutoria, al haber transcurrido el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión.

9.4. Inconforme con tal determinación, la parte quejosa interpuso recurso de queja, por escrito presentado el nueve de junio de dos mil catorce; medio de impugnación que fue radicado en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con el número de toca \*\*\*\*\* , en el que mediante resolución pronunciada en sesión de catorce de agosto de dos mil catorce, se declaró fundado el recurso y se ordenó la reposición del procedimiento en el juicio de amparo de origen, con apoyo en las siguientes consideraciones:

"SEGUNDO.—Análisis de agravios.

"• **Notificación por lista de la sentencia dictada en la misma fecha de celebración de la audiencia constitucional.**

"El problema jurídico a resolver en el presente recurso, consiste en determinar **¿si la sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto en la misma fecha en que se llevó a cabo la audiencia constitucional, pero con posterioridad a su celebración, debe ser notificada personalmente en términos de lo dispuesto por la Ley de Amparo?**

"A fin de dar respuesta a esta interrogante, es importante señalar que el legislador estableció de manera expresa los supuestos en que es obligatorio para el órgano jurisdiccional de amparo ordenar la realización de una notificación personal.

"Así, el artículo 26 de la Ley de Amparo señala en su fracción I, incisos 'e' y 'f' lo siguiente: (transcribe)

"En las dos hipótesis la norma utiliza la palabra 'fuera' seguida de la proposición 'de', por lo que se le puede atribuir el significado de un adverbio que se refiere a la parte exterior de un espacio real o imaginario, y que se complementa con la precisión del sustantivo audiencia constitucional; por lo que en esencia se trata de una sentencia o de un sobreseimiento que no están dictados dentro de la audiencia constitucional, que es un acto procesal claramente definido como una de las etapas del juicio de amparo, que es a la vez un proceso concentrado que tiene su regulación específica en la Ley de Amparo.

"De modo que en su sentido literal, el texto legal establece como norma que las notificaciones en el juicio de amparo deberán practicarse en forma personal, entre otras, cuando se trate de sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional o del sobreseimiento dictado fuera de audiencia constitucional.

"Ambas hipótesis encuentran su justificación en la medida en que la cita para la audiencia constitucional se realiza desde el auto admisorio, por lo que las partes quedan enteradas de esa fecha y que en ese acto se dictará sentencia; entonces, si se sobresee antes de que se celebre la audiencia o el dictado de la sentencia no es posible en el acto de la audiencia, como culminación de la misma en solución de continuidad, por las cargas de trabajo y la complejidad del asunto, las partes ya no tienen la certidumbre de cuándo se firmará la sentencia, lo que ocurre también en el sobreseimiento dictado fuera de audiencia constitucional, al no existir certeza sobre la fecha de su dictado.

"De ahí que, en esos dos supuestos, se estime necesaria su notificación de forma personal a fin de no dejar en estado de indefensión a las partes en el juicio de amparo y con la finalidad de no imponerles una carga gravosa de revisar diariamente si ya se emitió la sentencia respectiva, para que puedan impugnarla si les causa perjuicio; toda vez que en contra de la sentencia o del sobreseimiento fuera de audiencia procede el recurso de revisión, el cual tiene un plazo de diez días para su interposición, computados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto, en términos de lo establecido en el artículo 86 en relación «con» el 22, ambos de la Ley de Amparo.

"Por lo que, a fin de dar congruencia al sistema, la fracción 'f' del artículo 26 de la Ley de Amparo que contempla la notificación personal de las 'sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional' debe interpretarse como 'aquellas sentencias firmadas en un momento distinto a la celebración de la audiencia constitucional', que se debe abrir el día y hora señalados y concluir, de ser posible, con el dictado de la sentencia que se debe dar a conocer a las partes en ese mismo acto, si es que comparecieron o debe haber continuidad entre la etapa de desahogo de pruebas, alegatos y sentencia, sin intervalo de tiempo entre la etapa de alegatos y el dictado de la sentencia, esto es, de inmediato, sin ninguna interrupción material o procesal.

"Por tanto, solamente cuando hay continuidad entre las tres etapas de la audiencia constitucional (pruebas, alegatos y sentencia) se configura la unidad procesal y material y, por ende, que haya una única actuación.

"En cambio, cuando materialmente se levanta un acta para la audiencia y se cierra con la firma del Juez y el secretario, así como por las partes cuando asistieron, y posteriormente hay un documento que inicia con la fecha de la audiencia y contiene la sentencia, es evidente que la sentencia se dictó y firmó con posterioridad a la celebración, y aunque procesalmente seguirá siendo un solo acto, materialmente ya no se habrá dictado en la audiencia, sino fuera de la audiencia. Solamente cuando se dicta la sentencia de manera inmediata a la etapa de alegatos, sin intervalo de tiempo, puede decirse que se dictó en el momento mismo de la celebración de la audiencia, de la que se presume se encuentran notificadas las partes, es que se puede tener certeza de que las partes tuvieron pleno conocimiento de su emisión.

"De ahí que la sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto aunque inicie su dictado en la misma fecha en que se llevó a cabo la audiencia constitucional, pero materialmente en un momento y documento posterior a su celebración, debe ser notificada personalmente en términos de lo dispuesto en el inciso f) del artículo 26 de la Ley de Amparo.

### **"Caso concreto**

"En el caso, en fecha catorce de mayo de dos mil catorce, tuvo lugar la audiencia constitucional respectiva, que quedó asentada en un documento que inició en la fecha programada, se declaró abierta por el Juez de Distrito asistido de un secretario y en la que el Juez tuvo por hecha la relación de constancias y por rendidos los informes justificados de las autoridades responsables; abrió el periodo probatorio, en donde hizo una relación de los medios de prueba aportados por la quejosa, del tercero interesado, y de las autoridades respon-

sables; abrió el periodo de alegatos y, una vez concluida esta etapa, se asentó literalmente:

"Sin promoción pendiente de acuerdo, ni pedimento de la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita, **se da por terminada esta audiencia**, firmando al calce y al margen los que en ella intervinieron y se pasan los autos para dictar la resolución que en derecho proceda. Doy fe.

"(Se estamparon las firmas del Juez y de la secretaria que dio fe)."

"En un diverso documento al en que se asentaron las etapas previas de la audiencia, se elaboró otro documento que inició con el lugar y misma fecha de la audiencia constitucional, que contiene los elementos de una sentencia que se glosó enseguida del acto de inicio de la audiencia y el fallo respectivo también fue signado por el Juez y la secretaria que autorizó y dio fe.

"Entonces, aun cuando el documento donde consta la sentencia inicia con la misma fecha de la celebración de la audiencia constitucional, no se puede estimar que ésta se dictó dentro de la misma, pues el juzgador expresamente dio por terminada la audiencia concluida la etapa de alegatos, y ordenó que se pasaran los autos para dictar la resolución que en derecho procediera; con lo cual queda en evidencia que material y temporalmente no hubo continuidad y, por ende, no aparece que la sentencia haya sido dictada de inmediato, o sea sin intervalo de tiempo entre el haber levantado el acta de la audiencia hasta la etapa de alegatos y la elaboración y firma de la sentencia.

"Esas circunstancias materiales hacen patente que la sentencia se emitió fuera de la audiencia constitucional y, por ende, que resultaba aplicable la hipótesis de la notificación personal prevista en el inciso 'e' de la fracción I del artículo 26 citado.

"De modo que si las partes asisten a dicha diligencia, el Juez al dictar la sentencia en ese acto, se las da a conocer y la firma y glosa en el mismo acto y documento, antes de que las partes se retiren, y si no asisten, el Juez al elaborar dos documentos pone en evidencia que no hubo inmediatez, sino que hubo intervalo de tiempo, por lo que no la pudo dictar como acto inmediato.

"En la especie, al haberse notificado dicha sentencia por medio de lista y no así de forma personal como lo ordena la ley, es inconcuso que el auto de dos de junio de dos mil catorce en que se declaró que dicha resolución había causado ejecutoria por haber transcurrido el plazo de los diez días para la interposición del recurso de revisión en su contra, es ilegal.

"Ello pues se tomó como base del cómputo el día siguiente a la fecha en que la notificación por lista surtió sus efectos, con lo que se dejó en estado de indefensión a las partes del juicio de amparo, al no existir certeza de que tuvieron conocimiento de la fecha en que se dictó la sentencia.

"Consecuentemente, lo procedente es calificar **fundado** el recurso de queja.

"TERCERO.—En términos de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Amparo, se ordena reponer el procedimiento después del dictado de la sentencia para que se dicte una resolución que cumpla con lo siguiente:

"Que se deje insubsistente el auto impugnado y ordene la notificación personal a las partes de la sentencia emitida en ese juicio de amparo."

#### 10. Recurso de queja 12/2015:

10.1. \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto, en el que reclamó diversos actos atribuidos a la Sexta Sala Civil del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; Juez Quincuagésimo Civil del Distrito Federal; Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; y, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

10.2. El juicio de amparo indirecto fue radicado en el **Juzgado Séptimo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal**, con el número de expediente \*\*\*\*\*; y previos los trámites de ley, el veintidós de noviembre de dos mil trece, el Juez Federal celebró la audiencia constitucional que concluyó con el dictado de la sentencia firmada el cinco de marzo de dos mil catorce.

10.3. En contra de dicha sentencia, se interpuso recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el cual, por sentencia dictada el cinco de junio de dos mil catorce, revocó la sentencia recurrida y ordenó reponer el procedimiento, a fin de que se celebrara nueva audiencia y se dictara la sentencia respectiva, cumpliendo con los requisitos señalados por la Ley de Amparo y el Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicados supletoriamente, pues el acta de la audiencia constitucional no estaba firmada.

10.4. En acuerdo de trece de junio de dos mil catorce, la Juez de Distrito, dio cumplimiento a la anterior resolución y señaló el dos de julio de dos mil catorce para la celebración de la audiencia constitucional, acto en el cual dictó nueva sentencia, que fue notificada por medio de lista el tres de julio siguiente.

10.5. El veintiséis de septiembre de dos mil catorce, se promovió incidente de nulidad de notificaciones y actuaciones, en virtud de la falta de notificación de esa sentencia, conforme a derecho; incidente que el Juez Federal declaró infundado mediante resolución de veintidós de octubre del año en cita.

10.6. En contra de tal resolución, se interpuso recurso de queja, radicado en el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, con el número \*\*\*\*\*, en el que mediante resolución dictada en sesión de veintitrés de febrero de dos mil quince, se declaró fundado el recurso y se ordenó la reposición del procedimiento en el juicio de amparo de origen, con apoyo en las siguientes consideraciones:

"...

"TERCERO.—Análisis de agravios.

**"• Notificación por lista de la sentencia dictada en la misma fecha de celebración de la audiencia constitucional.**

"El problema jurídico a resolver en el presente recurso de queja consiste en determinar **¿si es legal la resolución que declara infundado el incidente de nulidad de actuaciones respecto de la notificación de la sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto en la misma fecha en que se llevó a cabo la audiencia constitucional, pero con posterioridad a su celebración y, por ende, si la notificación por lista es legal o si debió ser notificada personalmente en términos de lo dispuesto por el artículo 26, fracción I, incisos e) y f), la Ley de Amparo?**

"A fin de dar respuesta a esta interrogante, es importante señalar que el legislador estableció de manera expresa los supuestos en que es obligatorio para el órgano jurisdiccional de amparo ordenar la realización de una notificación personal.

"Así, el artículo 26 de la Ley de Amparo señala en su fracción I, incisos 'e' y 'f' lo siguiente: (transcribe)

"En las dos hipótesis la norma utiliza la palabra 'fuera' seguida de la preposición 'de', por lo que se le puede atribuir el significado de un adverbio que se refiere a la parte exterior de un espacio real o imaginario, y que se complementa con la precisión del sustantivo audiencia constitucional; por lo que en esencia se trata de una sentencia o de un sobreseimiento que no están

dictados dentro de la audiencia constitucional, que es un acto procesal claramente definido como una de las etapas del juicio de amparo, que es a la vez un proceso concentrado que tiene su regulación específica en la Ley de Amparo.

"De modo que en su sentido literal, el texto legal establece como norma que las notificaciones en el juicio de amparo deberán practicarse en forma personal, entre otras, cuando se trate de sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional o del sobreseimiento dictado fuera de audiencia constitucional.

"Ambas hipótesis encuentran su justificación en la medida en que la cita para la audiencia constitucional se realiza desde el auto admisorio, por lo que las partes quedan enteradas de esa fecha y que en ese acto se dictará sentencia; entonces, si se sobresee antes de que se celebre la audiencia o el dictado de la sentencia no es posible en el acto de la audiencia, como culminación de la misma en solución de continuidad, por las cargas de trabajo y la complejidad del asunto, las partes ya no tienen la certidumbre de cuándo se firmará la sentencia, lo que ocurre también en el sobreseimiento dictado fuera de audiencia constitucional, al no existir certeza sobre la fecha de su dictado.

"De ahí que, en esos dos supuestos, se estime necesaria su notificación de forma personal a fin de no dejar en estado de indefensión a las partes en el juicio de amparo y con la finalidad de no imponerles una carga gravosa de revisar diariamente si ya se emitió la sentencia respectiva, para que puedan impugnarla si les causa perjuicio; toda vez que en contra de la sentencia o del sobreseimiento fuera de audiencia procede el recurso de revisión, el cual tiene un plazo de diez días hábiles para su interposición, computados a partir del día siguiente al en que surta sus efectos la notificación del acto, en términos de lo establecido en el artículo 86 en relación el (sic) 22, ambos de la Ley de Amparo.

"Por lo que, a fin de dar congruencia al sistema, la fracción 'f' del artículo 26 de la Ley de Amparo que contempla la notificación personal de las 'sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional' debe interpretarse como 'aquellas sentencias firmadas en un momento distinto a la celebración de la audiencia constitucional', que se debe abrir el día y hora señalados y concluir, de ser posible, con el dictado de la sentencia que se debe dar a conocer a las partes en ese mismo acto, si es que comparecieron o debe haber continuidad entre la etapa de desahogo de pruebas, alegatos y sentencia, sin intervalo de tiempo entre la etapa de alegatos y el dictado de la sentencia, esto es, de inmediato, sin ninguna interrupción material o procesal.

"Por tanto, solamente cuando hay continuidad jurídica y material entre las tres etapas de la audiencia constitucional (pruebas, alegatos y sentencia) se configura la unidad procesal y material y, por tanto, se logra que haya una única actuación, lo que debe reflejarse en un solo documento y no en dos como ocurre en la especie; porque al crearse dos documentos, uno que concluye en la fase de alegatos y se cierra con la firma de quienes intervinieron, Juez y secretario, y si hubieren asistido las partes, también constaría en el acta, su intervención y en tal supuesto es evidente que las partes podrían estar presentes en el dictado de la sentencia y quedar enterados y notificados de su contenido en ese mismo acto.

"En cambio, la existencia de dos documentos que reflejan las tres diversas etapas de la audiencia constitucional reflejan que la sentencia fue dictada materialmente en un momento diverso al del inicio de la audiencia y el cierre de la etapa de alegatos.

"Entonces, cuando materialmente se levanta un acta para la audiencia y se cierra con la firma del Juez y el secretario, así como por las partes cuando asistieron, y posteriormente hay un documento que inicia con la fecha de la audiencia y contiene la sentencia, es evidente que la sentencia se dictó y firmó con posterioridad a la celebración, y aunque procesalmente seguirá siendo un solo acto, materialmente ya no se habrá dictado en la audiencia, sino fuera de la audiencia. Solamente cuando jurídica y materialmente se dicta la sentencia de manera inmediata a la etapa de alegatos, sin intervalo de tiempo, puede decirse que se dictó en el momento mismo de la celebración de la audiencia, de la que se presume se encuentran notificadas las partes, y se puede tener certeza de que las partes tuvieron pleno conocimiento de su dictado.

"De ahí que la sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto aunque inicie su dictado en la misma fecha en que se llevó a cabo la audiencia constitucional, pero materialmente en un momento y documento posterior a su celebración, debe ser notificada personalmente en términos de lo dispuesto en el inciso f) del artículo 26 de la Ley de Amparo.

#### **"Antecedentes relevantes de la litis.**

"En el caso, existe un documento en el que consta que en fecha dos de julio de dos mil catorce, tuvo lugar la audiencia constitucional respectiva, que quedó asentada en un documento que inició en la fecha programada, se declaró abierta por la secretaria en funciones de Juez de Distrito asistida de un secretario y en la que la secretaria en funciones de Juez tuvo por hecha la

relación de constancias y por rendidos los informes justificados de las autoridades responsables; abrió el periodo probatorio, en donde hizo constar que ninguna de las partes ofreció pruebas; abrió el periodo de alegatos y, una vez concluida esta etapa, se asentó literalmente:

"Al no existir promociones pendientes de acuerdo, pruebas que desahogar, alegatos que reproducir ni pedimento de la agente del Ministerio Público de la Federación adscrito, quedan vistos los autos para dictar la resolución que en derecho corresponda. Doy fe.

"(Se estamparon las firmas de la secretaria en funciones de Juez y del secretario que dio fe)."

"En un diverso documento, al en que se asentaron las etapas previas de la audiencia, se elaboró otro documento que inició con el lugar y misma fecha de la audiencia constitucional, que contiene los elementos de una sentencia que se glosó enseguida del acto de inicio de la audiencia y el fallo respectivo también fue signado por la secretaria en funciones de Juez y el secretario que autorizó y dio fe.

"Entonces, aun cuando el documento donde consta la sentencia inicia con la misma fecha de la celebración de la audiencia constitucional, no se puede estimar que ésta se dictó dentro de la misma, porque existen dos documentos uno en el que expresamente se dio por terminada la audiencia y concluida la etapa de alegatos, y ordenó que se pasaran los autos para dictar la resolución que en derecho procediera; y otro documento que inicia con el lugar y misma fecha de la audiencia; con lo cual queda en evidencia que material y temporalmente no hubo continuidad y, por ende, no aparece que la sentencia haya sido dictada de inmediato, o sea sin intervalo de tiempo entre el haber levantado el acta de la audiencia hasta la etapa de alegatos y la elaboración y firma de la sentencia.

"Esas circunstancias materiales hacen patente que la sentencia se emitió fuera de la audiencia constitucional y, por ende, que resultaba aplicable la hipótesis de la notificación personal prevista en el inciso 'e' de la fracción I del artículo 26 citado.

"La existencia de dos documentos hace patente que si las partes hubieran asistido a dicha diligencia, hubieran intervenido hasta la etapa de alegatos y si el Juez dicta la sentencia en ese acto, se las da a conocer y la firma y glosa en el mismo acto y documento, antes de que las partes se retiren, y si no asisten, el Juez no tendría que elaborar dos documentos, sino hacer uno sólo

en el que constara la apertura hasta el dictado de la sentencia en su parte resolutive y ahí, concluir con la firma de quienes estuvieron presentes.

"Pero al elaborar dos documentos el Juez de Distrito pone en evidencia que no hubo inmediatez, sino que hubo intervalo de tiempo, por lo que no la pudo dictar como acto inmediato.

"Además, otro dato revelador de que no hubo continuidad en la audiencia constitucional se desprende del hecho de que en los folios 138 y 139 aparece el acta de la audiencia constitucional, la cual como ya se indicó fue firmada por la secretaria en funciones de Juez de Distrito asistida de un secretario.

"En el folio 140 aparece una promoción certificada por el fedatario del Juzgado de Distrito con fecha tres de julio de dos mil catorce; esto es un día después de la fecha en que se llevó a cabo la audiencia constitucional que fue el dos de julio de dos mil catorce.

"En tanto que a partir del folio 141 hasta el 153 aparece el documento relativo a la sentencia que tiene fecha de dos de julio de dos mil catorce.

"Esos documentos revelan que no existió continuidad en la celebración de la audiencia constitucional y el dictado de la sentencia que resolvió el juicio de amparo.

"En la especie, al haberse notificado la sentencia por medio de lista y no de forma personal como lo ordena la ley, es ilegal que se haya declarado infundado el incidente de nulidad de actuaciones, porque la notificación por lista dejó en estado de indefensión a la hoy recurrente y quejosa en el juicio de amparo, al no existir certeza de que tuvo conocimiento de la fecha en que se dictó la sentencia.

"Consecuentemente, lo procedente es declarar **fundado** el recurso de queja y, por tanto, que es nula la notificación por lista de la sentencia porque debió ser en forma personal.

"TERCERO.—En términos de lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Amparo, se ordena reponer el procedimiento después del dictado de la sentencia para que se dicte una resolución que cumpla con lo siguiente:

"Que se deje insubsistente el auto impugnado y ordene la notificación personal a las partes de la sentencia emitida en ese juicio de amparo."

11. El primer asunto mencionado, dio lugar a la tesis aislada I.3o.C. 63 K (10a.),<sup>3</sup> que a continuación se reproduce:

"SENTENCIA EMITIDA EN EL AMPARO INDIRECTO. AUNQUE SU DICTADO INICIE EN LA MISMA FECHA EN QUE SE LLEVÓ A CABO LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, PERO MATERIALMENTE EN UN MOMENTO Y DOCUMENTO POSTERIOR A SU CELEBRACIÓN, AQUÉLLA DEBE SER NOTIFICADA PERSONALMENTE, EN TÉRMINOS DE LOS INCISOS E) Y F) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 26 de la Ley de Amparo señala en su fracción I, incisos e) y f) que la notificación de las sentencias dictadas 'fuera' de la audiencia constitucional y el sobreseimiento dictado 'fuera' de ésta, se hará personalmente. La palabra 'fuera' seguida de la preposición 'de', encamina a una atribución del significado de un adverbio que se refiere a la parte exterior de un espacio real o imaginario y que se complementa con la precisión del sustantivo 'audiencia constitucional'; así, en esencia, se trata de una sentencia o de un sobreseimiento que no está dictado dentro de una audiencia constitucional; entonces, si se sobresee antes de que se celebre la audiencia o el dictado de la sentencia no es posible en el acto de la audiencia, como culminación de la misma en solución de continuidad, por las cargas de trabajo y la complejidad del asunto, las partes ya no tienen la certidumbre de cuándo se firmará la sentencia ni sobre la fecha de su dictado; de ahí que la expresión las sentencias dictadas 'fuera' de la audiencia constitucional deba interpretarse como aquellas que son firmadas en un momento distinto a su celebración, pues cuando materialmente se levanta un acta para la audiencia y se cierra con la firma del Juez y el secretario, así como por las partes cuando asistieron y, posteriormente, hay un documento que inicia con la fecha de la audiencia y contiene la sentencia, es evidente que ésta se dictó y firmó con posterioridad a la celebración, y aunque procesalmente seguirá siendo un solo acto, materialmente ya no se habrá dictado en la audiencia, sino fuera de ésta. De ahí que la sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto aunque inicie su dictado en la misma fecha en que se llevó a cabo la audiencia constitucional, pero materialmente en un momento y documento posterior a su celebración, debe ser notificada personalmente, en términos de los incisos e) y f) de la fracción I del referido artículo 26."

12. II. Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, resolvió la queja \*\*\*\*\* , con las características que en seguida se detallan:

---

<sup>3</sup> Consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 14, Tomo III, enero de 2015, materia común, página 2062 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 23 de enero de 2015 a las 9.00 horas».

12.1. \*\*\*\*\* promovió demanda de amparo indirecto, en la que reclamó diversos actos atribuidos al administrador regional de Auditoría de Comercio Exterior del Pacífico Norte, visitantes adscritos a la Administración Regional de Auditoría de Comercio Exterior del Pacífico Norte y comandante del Vigésimo Octavo Batallón de Infantería.

12.2. El juicio de amparo se radicó en el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado, residente en Tijuana, Baja California, con el número de expediente \*\*\*\*\*; en el que, previo los trámites de ley, se celebró la audiencia constitucional el dos de agosto de dos mil trece, el cual concluyó con el dictado de la sentencia que sobreseyó en el juicio, y que fue notificada mediante lista publicada el cinco de agosto siguiente.

12.3. Inconforme con la mencionada notificación por lista, la quejosa promovió incidente de nulidad, que fue declarado infundado por el Juez Federal, mediante resolución dictada el veintinueve de agosto de dos mil trece.

12.4. En contra de la mencionada resolución, la quejosa interpuso recurso de queja, radicado en el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, con el número toca \*\*\*\*\*; en cual fue declarado infundado mediante resolución dictada el veintiocho de noviembre de dos mil trece, bajo las siguientes consideraciones:

"QUINTO.—**Estudio de fondo.** Son infundados por una parte e inoperantes por otra, los agravios hechos valer por \*\*\*\*\* , **por conducto de su autorizada legal.**

"Previo al análisis de los agravios hechos valer, se destacan los siguientes antecedentes de la interlocutoria recurrida:

"Por escrito presentado el veintisiete de junio de dos mil trece, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado, con sede en Tijuana, Baja California, remitido por razón de turno al Juzgado Sexto de Distrito, \*\*\*\*\* , solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal contra actos del administrador regional de Auditoría de Comercio Exterior del Pacífico Norte; de los visitantes adscritos a la Administración Regional de Auditoría de Comercio Exterior del Pacífico Norte y Comandante del Vigésimo Octavo Batallón de Infantería, todos con sede en Tijuana, Baja California, de quienes reclamó la desposesión del vehículo marca Nissan, modelo dos mil, con motivo de la práctica de la visita domiciliar derivada del oficio \*\*\*\*\* , desarrollada en el domicilio ubicado en \*\*\*\*\* ; así como el embargo precautorio trabado sobre el mismo y su ejecución.

"Una vez admitida la demanda la cual se registró bajo el número de expediente \*\*\*\*\* y seguido el juicio constitucional en todas sus etapas, el dos de agosto de dos mil trece, se celebró la audiencia constitucional y se dictó sentencia en la que se determinó sobreseer en el juicio de garantías, respecto a los actos atribuidos al comandante del Vigésimo Octavo Batallón de Infantería, con sede en Tijuana, Baja California, ante la negativa no desvirtuada de la existencia de los mismos, con fundamento en el artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo; y por cuanto hace al resto de las autoridades responsables, con fundamento en el artículo 63, fracción V, de la ley reglamentaria antes citada, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, al no acreditar la quejosa su interés jurídico para promover el juicio constitucional.

"Dicha sentencia de amparo, se notificó por lista a la agraviada el cinco de agosto de dos mil trece y por oficio a las autoridades responsables, el ocho de agosto siguiente.

"En proveído de veintiuno de agosto de dos mil trece, se declaró que la sentencia constitucional había causado ejecutoria, por falta de impugnación.

"Por escrito presentado ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado, con sede en Tijuana, Baja California, el veintisiete de agosto de dos mil trece, remitido al día siguiente al Juzgado Sexto de Distrito, la parte quejosa promovió incidente de nulidad de notificaciones, contra la notificación por lista realizada respecto de la sentencia de amparo dictada dentro del citado expediente \*\*\*\*\*.

"Una vez admitido y tramitado el referido incidente de nulidad de notificaciones, el veintinueve de agosto de dos mil trece se emitió resolución interlocutoria, en la que se declaró infundado el mencionado incidente.

"Dicha resolución interlocutoria, es la materia del presente recurso de queja.

"En sus agravios la inconforme alega en esencia que le causa perjuicio el hecho que en la resolución interlocutoria recurrida, no se haya considerado que la sentencia de amparo se debía notificar a la quejosa de manera personal y no por medio de lista, como se hizo en el caso concreto, puesto que la sentencia constitucional no fue emitida inmediatamente después de que concluyó la audiencia constitucional, ante la presencia de las partes, sino en un momento diverso en el que se recabaron las firmas del secretario y del Juez de Distrito, por lo que debía notificársele personalmente a la quejosa, puesto que ante tal

circunstancia era imposible que se percatara de su dictado, máxime que la autoridad judicial debe cerciorarse fehacientemente que las partes tengan conocimiento de las sentencias que sean recurribles y adversas a sus intereses.

"Es infundado el argumento reseñado; en efecto, el artículo 26 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 del Pacto Federal, regula las notificaciones en el juicio de amparo en los siguientes términos: (transcribe)

"Del precepto normativo transcrito, se desprende en lo que interesa, que las notificaciones personales en el juicio de amparo, deben realizarse en los supuestos siguientes:

"a) Al quejoso privado de su libertad.

"b) La primera notificación al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable.

"c) Los requerimientos y prevenciones.

"d) El acuerdo por el que se le requiera para que exprese si ratifica su escrito de desistimiento.

"e) Las sentencias dictadas **fuera** de la audiencia constitucional.

"f) El sobreseimiento dictado **fuera** de la audiencia constitucional.

"g) Las resoluciones que decidan sobre la suspensión definitiva cuando sean dictadas fuera de la audiencia incidental.

"h) La aclaración de sentencias ejecutorias.

"i) La aclaración de las resoluciones que modifiquen o revoquen la suspensión definitiva.

"j) Las resoluciones que desechen la demanda o la tengan por no interpuesta.

"k) Las resoluciones que a juicio del órgano jurisdiccional lo ameriten; y,

"l) Las resoluciones interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos.

"De igual manera se desprende que las notificaciones que no deban hacerse de manera personal o por oficio, que son las que deben realizarse en el caso de las autoridades responsables o aquellas que tengan el carácter de tercero interesado, así como del Ministerio Público de la Federación en el caso de amparo contra normas generales, deben realizarse por lista.

"En el caso concreto, la sentencia de sobreseimiento emitida dentro del juicio de amparo indirecto del que deriva el incidente de nulidad de notificaciones, materia del presente recurso de queja, fue dictada el mismo día de la audiencia constitucional, por tanto, su notificación a la parte quejosa, debía realizarse por lista, en términos de la fracción III del artículo 26 de la Ley de Amparo, como aconteció en el caso concreto, tal y como se desprende de la constancia actuarial visible en la foja 017 del presente legajo, puesto que dicha hipótesis no se encuentra dentro de las precisadas por las fracciones I y II del numeral antes citado, que especifican respectivamente cuales son aquellas determinaciones que deben notificarse personalmente o por oficio.

"Aunado a lo anterior, de la audiencia constitucional y de la sentencia de sobreseimiento que obran de fojas 07 a 024 del presente legajo, se desprende que \*\*\*\*\*\*, en su carácter de autorizada de la parte quejosa comparció personalmente a la audiencia constitucional celebrada el dos de agosto de dos mil trece y que el fallo se pronunció en la misma fecha, por ende, la presunta falta de conocimiento del contenido de la sentencia de amparo alegada por la inconforme, no es imputable al juzgador de amparo, puesto que no se encontraba vinculado a ordenar que la notificación de la sentencia constitucional, debía realizarse de manera personal al no encontrarse dentro de los supuesto que para tal efecto establece el artículo 26, fracción I, de la Ley de Amparo.

"Resulta aplicable al caso concreto, las tesis del Pleno y de la Segunda Sala del Alto Tribunal de la Nación, localizables respectivamente, en las páginas ciento cincuenta y tres y noventa y uno del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen (sic) 145-150, Primera Parte y Volumen (sic) 91-96, Tercera Parte, materia común, Séptima Época, de rubros y textos:

"SENTENCIAS DE AMPARO, NOTIFICACIÓN DE LAS.' (transcribe)

"NOTIFICACIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO DICTADA EN LA PROPIA FECHA DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.' (transcribe)

"Aunado a lo anterior, por disposición expresa del artículo 26 de la ley reglamentaria antes citada, los Jueces de Amparo se encuentran facultados

para ordenar la notificación personal de las resoluciones que, además de las especificadas en la fracción I del citado precepto normativo, a juicio del órgano jurisdiccional lo ameriten, por tanto, si el Juzgado de Distrito que dictó dentro de la audiencia constitucional, la sentencia en el juicio de amparo indirecto, no ordenó que se notificara ese fallo personalmente al agraviado, es correcta la notificación que se hizo por lista fijada en los estrados del mencionado tribunal, al actualizarse el supuesto previsto por la fracción III del numeral 26 de la Ley de Amparo, que establece la notificación por lista de aquellas determinaciones que no deban ser personales o por oficio, como aconteció en la especie.

"Se cita como apoyo, por identidad jurídica sustancial, la jurisprudencia 1a./J. 77/2002, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, localizable en la página noventa y ocho del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVI, diciembre de dos mil dos, materia común, Novena Época, de rubro y texto:

"NOTIFICACIÓN DE SENTENCIAS Y PROVEÍDOS DICTADOS POR TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO EN JUICIOS DE AMPARO DIRECTO. SI NO SE ORDENA QUE SE HAGA EN FORMA PERSONAL, ES CORRECTO QUE SE EFECTÚE POR LISTA." (transcribe)

"La jurisprudencia y tesis transcritas, resultan aplicables al caso concreto, no obstante que se hayan interpretado preceptos normativos contenidos en la Ley de Amparo anterior, principalmente el artículo 28, puesto a que no se oponen a la legislación vigente en términos del artículo sexto transitorio del decreto por el que se publicó la mencionada ley reglamentaria, que dispone: '**Artículo sexto.** La jurisprudencia integrada conforme a la ley anterior continuará en vigor en lo que no se oponga a la presente ley.'

"De igual manera resulta infundado el argumento de la parte recurrente, en el que afirma que la notificación de la sentencia constitucional debía ordenarse que se practicara de manera personal a la quejosa, debido a que no fue emitida inmediatamente después de la etapa de desahogo de pruebas y alegatos, puesto que al finalizar ésta se recabaron las firmas de los que en ella intervinieron, incluidos el secretario y el resolutor de amparo, para posteriormente emitir y engrosar la sentencia respectiva en otro momento, en el que no participaron las partes por lo que resultaba imposible que se percataran de su sentido.

"Es infundado tal argumento, pues los artículos 107, fracción VII, constitucional, así como el numeral 104, párrafo primero, de la Ley de Amparo, establecen lo siguiente: (transcribe)

"De los preceptos normativos transcritos, se desprende que la audiencia constitucional y la sentencia respectiva habrán de llevarse a cabo en un acto procesal continuo, integrado por etapas establecidas (pruebas, alegatos y sentencia), pero no ordenan que la sentencia deba emitirse con la presencia personal de las partes, inmediatamente después de la etapa de pruebas y alegatos, para que se considere emitida de manera continua a la referida etapa.

"Además, el dictado de la sentencia es de naturaleza unilateral por parte del juzgador, lo que implica que puede ser dictada y engrosada sin la presencia de las partes, una vez concluida la etapa de pruebas y alegatos.

"Consecuentemente, cuando en un juicio de amparo un Juez celebra las dos primeras etapas de la audiencia constitucional, esto es, el ofrecimiento y desahogo de las pruebas y la recepción de alegatos, con la presencia de las partes, pero una vez concluidas, recaba las firmas de los que en ellas intervinieron, para emitir la sentencia respectiva el mismo día, pero en un momento diverso como aconteció en el caso concreto, en que la sentencia fue emitida el dos de agosto de dos mil trece, que resulta ser la misma fecha en la que se celebró la audiencia constitucional, ningún perjuicio le ocasiona a la parte recurrente que su notificación se haya ordenado por medio de lista, debido a que dicha circunstancia no se encuentra dentro de los supuestos establecidos en la fracción I del artículo 26 de la Ley de Amparo, que especifica las hipótesis en que las resoluciones dictadas en los juicios de amparo, deben notificarse de manera personal; tampoco resultaba imposible que la parte quejosa, por el hecho de no encontrarse presente en el momento del engrose de la sentencia constitucional se enterara de su sentido, puesto que al haberse realizado su notificación por medio de la lista que se fijó en los estrados del Juzgado de Distrito, que es un medio de notificación previsto por el legislador, específicamente en la fracción III del numeral 26 antes mencionado, la parte quejosa estuvo en aptitud de imponerse de su contenido.

"Por otra parte, resulta inoperante el argumento de la inconforme en el que alega en esencia, que le irroga agravio que en la interlocutoria recurrida se haya determinado que las resoluciones que contempla la fracción I, inciso e), del artículo 26 de la ley reglamentaria de los numerales 103 y 107 del Pacto Federal, como aquellas que deban notificarse personalmente, son las incidentales, alegando la parte recurrente que dicho numeral se refiere a todas las sentencias en lo general.

"Tal argumento es inoperante porque el precepto normativo citado por la parte quejosa, establece como resoluciones que deben notificarse perso-

nalmente en el juicio de amparo las sentencias dictadas **fuera** de la audiencia constitucional, que es una hipótesis diversa a la que se actualizó en el caso concreto, puesto que la sentencia de amparo, fue emitida el mismo día de la audiencia constitucional, lo que hace intrascendente el análisis del tipo de audiencias a las que se refiere el mencionado numeral, para advertir si es correcta la precisión contenida en la resolución recurrida en el sentido de que dicho precepto normativo se refiere a sentencias interlocutorias, debido a que no trasciende al sentido del fallo recurrido.

"En otro contexto, resulta inoperante el argumento del quejoso, en el sentido que en la resolución interlocutoria recurrida, se omitió el análisis de fondo de los agravios hechos valer por la parte inconforme, al no realizarse un estudio relacionado con las notificaciones de las sentencias de sobreseimiento, que determinara si éstas debían ser personales o no.

"Lo inoperante de lo argüido por la inconforme, es porque en la resolución interlocutoria se determinó que las notificaciones de las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, debían realizarse por medio de lista, resultando intrascendente que se haya omitido hacer una precisión del sentido de las resoluciones, puesto que el estudio realizado por el juzgador abarcó a las sentencias de amparo en lo general, lo que evidentemente abarca aquellas en las que se haya decretado el sobreseimiento ..."

13. Cabe señalar, que aun cuando los criterios sustentados por los Tribunales Colegiados contendientes, no constituyen jurisprudencia, y en el caso del emitido por el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, no fue redactada la tesis en la forma establecida, ni publicada, conforme a la Ley de Amparo, ello no es requisito indispensable para proceder a su análisis o establecer si existe la contradicción planteada y, en su caso, cuál criterio debe prevalecer.

14. Tienen aplicación las tesis que a continuación se transcriben:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA SU INTEGRACIÓN NO ES NECESARIO QUE SE TRATE DE JURISPRUDENCIAS.—Para la procedencia de una denuncia de contradicción de tesis no es presupuesto el que los criterios contendientes tengan la naturaleza de jurisprudencias, puesto que ni el artículo 107, fracción XIII, de la Constitución Federal ni el artículo 197-A de la Ley de Amparo, lo establecen así."<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Octava Época. Pleno. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tomo 83, noviembre de 1994, tesis P. L/94, página 35.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."<sup>5</sup>

15. CUARTO.—**Requisitos para la existencia de la contradicción de tesis.** La existencia de la contradicción de tesis está condicionada a que los Tribunales Colegiados de Circuito sostengan tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia; por tanto, no es preciso —como ya se indicó— que esos criterios constituyan jurisprudencia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango, adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales.

16. En efecto, de conformidad con la disertación desplegada por el Tribunal Pleno, al resolver la contradicción de tesis 36/2007, en sesión de treinta de abril de dos mil nueve, se estableció, por unanimidad de diez votos, que para que se dé una contradicción de tesis, es indispensable que exista un problema jurídico que amerite ser definido para el mundo jurídico, y así evitar que se sigan dando situaciones confusas y, desde luego, soluciones distintas y contradictorias a asuntos similares.

---

<sup>5</sup> Novena Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, noviembre de 2000, tesis 2a./J. 94/2000, página 319.

17. Lo anterior quedó plasmado en la tesis de jurisprudencia P/J. 72/2010 del Pleno del Máximo Tribunal de la República, 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 a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguar-

darse 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>16</sup>

18. Con base en ello, una nueva forma de aproximarse a los problemas que plantean los Tribunales Colegiados en este tipo de asuntos, debe pasar por una serie de reflexiones que abarquen desde la finalidad de la resolución del conflicto hasta la justificación mínima que en cada caso concreto debe acreditarse.

19. Así, la finalidad que persigue la resolución de una contradicción de tesis denunciada ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, está contenida en los artículos 107, fracción XIII, constitucional y 225 a 227 de la Ley de Amparo vigente; de los cuales se desprende una facultad para unificar los criterios interpretativos que dos o más Tribunales Colegiados –o las Salas de la Corte, en su caso– llegaren a adoptar a la hora de resolver algún conflicto

20. Las normas citadas expresan, como condición para la procedencia de la contradicción de tesis, que los criterios enfrentados sean contradictorios. El sentido del concepto "contradictorio"; sin embargo, ha de entenderse cuidadosamente en función no tanto del estado de los criterios enfrentados sino de la finalidad antes apuntada: la unificación de criterios. Es decir, la condición que debe observarse está más ligada con el fin que con el medio.

21. La esencia de la contradicción, entonces, radica más en la necesidad de unificar criterios que en la de comprobar que se reúna una serie de características determinadas en los casos resueltos por los Tribunales Colegiados. Por ello, para comprobar que una contradicción de tesis es procedente, será indispensable determinar si existe una necesidad de unificación, es decir, una posible discrepancia en el proceso de interpretación más que en el producto mismo. Dicho en otras palabras, para determinar si existe o no una contradicción de tesis será necesario analizar detenidamente cada uno de

---

<sup>6</sup> Publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, página 7.

los procesos interpretativos involucrados –y no tanto los resultados que ellos arrojen– con el objeto de identificar si en algún tramo de los respectivos razonamientos se tomaron decisiones distintas –no necesariamente contradictorias en términos lógicos– aunque legales.

22. En ese sentido, las contradicciones de tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación está llamada a resolver, deben avocarse a reducir al máximo, cuando no a eliminar, ese margen de discrecionalidad creado por la actuación legal y libre de los tribunales contendientes.

23. Resumiendo, si la finalidad de la contradicción de tesis es la unificación de criterios y si 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 tesis sea procedente es necesario que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial, a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico: ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general; y,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la forma de acometer la cuestión jurídica es preferente en relación con cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

24. De esta manera, se advierte que lo que se busca es detectar un difereando de criterios interpretativos más allá de las particularidades de cada caso concreto.

25. El anterior criterio se sustenta en las tesis jurisprudenciales números 1a./J. 22/2010 y 1a./J. 23/2010, aprobadas por la Primera Sala de este Alto Tribunal, que respectivamente, a la letra dicen:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que

la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más tribunales colegiados de circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.<sup>17</sup>

"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

<sup>17</sup> Tesis 1a./J. 22/2010, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, página 122.

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.<sup>8</sup>

26. Atento a lo anterior, el **primer requisito** relativo al ejercicio interpretativo y arbitrio judicial se cumple, ya que los tribunales contendientes, al resolver las cuestiones litigiosas presentadas, se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo para llegar a una solución determinada. Ello se advierte de las resoluciones detalladas en párrafos precedentes, en las que se analizó la forma en que deben notificarse las sentencias que se dictan en la misma fecha de la audiencia constitucional, pero una vez que los funcionarios judiciales (Juez de Distrito y secretario) cierran las etapas de pruebas y alegatos, plasmando sus firmas junto con las de las partes comparecientes.

27. Por lo que hace al **segundo requisito**, relativo al punto de toque y diferendo de criterios interpretativos, este Tribunal Pleno considera que de la lectura de los aspectos destacados en las ejecutorias mencionadas en los párrafos anteriores, se desprende que la interpretación realizada por los órganos colegiados contendientes versó sobre un mismo problema jurídico [interpretar la norma contenida en el artículo 26, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, que establece que deben notificarse personalmente las sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional], cuyas características y antecedentes resultan ser similares. No obstante lo anterior, la conclusión a la que arribaron no fue en el mismo sentido jurídico, pues:

• **El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al resolver los asuntos sometidos a su potestad jurisdiccional, en lo que ahora interesa consideró que el artículo 26 de la Ley de Amparo señala en su fracción I, inciso e), que la notificación de las sentencias dictadas "fuera" de la audiencia constitucional, se hará personalmente.

Que la palabra "fuera" seguida de la preposición "de", encamina a una atribución del significado de un adverbio que se refiere a la parte exterior de

<sup>8</sup> Tesis 1a./J. 23/2010, publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, página 123.

un espacio real o imaginario y que se complementa con la precisión del sustantivo "audiencia constitucional"; así, en esencia, se trata de una sentencia que no está dictado dentro de una audiencia constitucional; entonces, si el dictado de la sentencia no es posible en el acto de la audiencia, como culminación de la misma en solución de continuidad, por las cargas de trabajo y la complejidad del asunto, las partes ya no tienen la certidumbre de cuándo se firmará la sentencia ni sobre la fecha de su dictado.

De ahí que la expresión las sentencias dictadas "fuera" de la audiencia constitucional deba interpretarse como aquellas que son firmadas en un momento distinto a su celebración, pues cuando materialmente se levanta un acta para la audiencia y se cierra con la firma del Juez y el secretario, así como por las partes cuando asistieron y, posteriormente, hay un documento que inicia con la fecha de la audiencia y contiene la sentencia, es evidente que ésta se dictó y firmó con posterioridad a la celebración, y aunque procesalmente seguirá siendo un solo acto, materialmente ya no se habrá dictado en la audiencia, sino fuera de ésta.

Concluye de ahí que la sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto aunque inicie su dictado en la misma fecha en que se llevó a cabo la audiencia constitucional, pero materialmente en un momento y documento posterior a su celebración, debe ser notificada personalmente, en términos del inciso e) de la fracción I del referido artículo 26.

• Por su parte, el **Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito**, al resolver el asunto sometido a su consideración, sostuvo que del artículo 26 de la Ley de Amparo se desprende que las notificaciones personales en el juicio de amparo deben realizarse, entre otros, en el supuesto de las sentencias dictadas **fuera** de la audiencia constitucional.

Que de igual manera se desprende que las notificaciones que no deban hacerse de manera personal o por oficio, que son las que deben realizarse en el caso de las autoridades responsables o aquellas que tengan el carácter de tercero interesado, así como del Ministerio Público de la Federación en el caso de amparo contra normas generales, deben realizarse por lista.

De esta manera, señala que la sentencia de sobreseimiento emitida dentro del juicio de amparo indirecto del que deriva el incidente de nulidad de notificaciones, materia del recurso de queja, fue dictada el mismo día de la audiencia constitucional, por tanto, su notificación a la parte quejosa, debía realizarse por lista, en términos de la fracción III del artículo 26 de la Ley de Amparo; puesto que dicha hipótesis no se encuentra dentro de las precisadas

por las fracciones I y II del numeral antes citado, que especifican respectivamente cuales son aquellas determinaciones que deben notificarse personalmente o por oficio.

Asimismo, agrega que de la audiencia constitucional y de la sentencia de sobreseimiento se desprende que la autorizada de la parte quejosa compareció personalmente a la audiencia constitucional y que el fallo se pronunció en la misma fecha, por ende, la presunta falta de conocimiento del contenido de la sentencia de amparo alegada por la inconforme, no es imputable al juzgador de amparo, puesto que no se encontraba vinculado a ordenar que la notificación de la sentencia constitucional, debía realizarse de manera personal al no encontrarse dentro de los supuestos que para tal efecto establece el artículo 26, fracción I, de la Ley de Amparo.

El Tribunal Colegiado de Circuito de referencia, una vez que alude a los artículos 107, fracción VII, constitucional, así como al numeral 124, párrafo primero, de la Ley de Amparo, expone que de los mismos se desprende que la audiencia constitucional y la sentencia respectiva habrán de llevarse a cabo en un acto procesal continuo, integrado por etapas establecidas (pruebas, alegatos y sentencia), pero no ordenan que la sentencia deba emitirse con la presencia personal de las partes, inmediatamente después de la etapa de pruebas y alegatos, para que se considere emitida de manera continua a la referida etapa.

Además, sigue exponiendo que el dictado de la sentencia es de naturaleza unilateral por parte del juzgador, lo que implica que puede ser dictada y engrosada sin la presencia de las partes, una vez concluida la etapa de pruebas y alegatos.

Consecuentemente, cuando en un juicio de amparo un Juez celebra las dos primeras etapas de la audiencia constitucional, esto es, el ofrecimiento y desahogo de las pruebas y la recepción de alegatos, con la presencia de las partes, pero una vez concluidas, recaba las firmas de los que en ellas intervinieron, para emitir la sentencia respectiva el mismo día, pero en un momento diverso, que resulta ser la misma fecha en la que se celebró la audiencia constitucional, ningún perjuicio le ocasiona a la parte recurrente que su notificación se haya ordenado por medio de lista, debido a que dicha circunstancia no se encuentra dentro de los supuestos establecidos en la fracción I del artículo 26 de la Ley de Amparo, que especifica las hipótesis en que las resoluciones dictadas en los juicios de amparo, deben notificarse de manera personal.

Que tampoco resultaba imposible que la parte quejosa, por el hecho de no encontrarse presente en el momento del engrose de la sentencia constitucional se enterara de su sentido, puesto que al haberse realizado su notificación por medio de la lista que se fijó en los estrados del Juzgado de Distrito, que es un medio de notificación previsto por el legislador, específicamente en la fracción III del numeral 26 antes mencionado, la parte quejosa estuvo en aptitud de imponerse de su contenido.

28. Con base en lo anterior, queda acreditada la existencia de la contradicción de tesis, pues los tribunales llegaron a conclusiones distintas, pues mientras uno de los órganos contendientes determinó que las sentencias que se dictan en la misma fecha de la audiencia constitucional, pero una vez que los funcionarios judiciales (Juez de Distrito y secretario) cierran las etapas de pruebas y alegatos, plasmando sus firmas junto con las de las partes comparecientes, deben notificarse personalmente, en términos del artículo 26, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; el otro tribunal contendiente estimó que en tal supuesto la notificación debe ser por lista, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 26, fracción III, del ordenamiento legal mencionado.

29. En consecuencia, atenta a la disertación jurídica total de cada órgano de amparo contendiente, se reitera acreditado el segundo requisito para tener por actualizada la discrepancia de criterios susceptible de ser analizada.

30. Respecto del **tercer requisito**, relacionado con el surgimiento de la pregunta que detona la procedencia de la contradicción, debe decirse que los puntos de vista de los órganos reflejan contradicción en sus consideraciones y razonamientos, lo cual puede dar lugar a la formulación de una pregunta genuina: ***¿la sentencia emitida en un juicio de amparo indirecto, que se dicte en la misma fecha de la audiencia constitucional, pero una vez que los funcionarios judiciales (Juez de Distrito y secretario) cierran las etapas de pruebas y alegatos, plasmando sus firmas junto con las de las partes comparecientes, debe ser notificada personalmente, en términos del artículo 26, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo?***

31. De acuerdo con todo lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considera que en el caso sí existe la contradicción de tesis denunciada.

32. QUINTO.—**Estudio de fondo.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio que se sostiene en la presente ejecutoria.

33. En principio, conviene destacar que la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en los artículos 24 a 32, pertenecientes al capítulo IV "Notificaciones", prevé las reglas a las cuales se sujetarán las notificaciones en el juicio de amparo; así, en el numeral 26 se establecen cuatro formas en que deben hacerse las notificaciones, en los términos siguientes:

**"Artículo 26.** Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

**"I. En forma personal:**

**"a)** Al quejoso privado de su libertad, en el local del órgano jurisdiccional que conozca del juicio, o en el de su reclusión o a su defensor, representante legal o persona designada para oír notificaciones;

**"b)** La primera notificación al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable;

**"c)** Los requerimientos y prevenciones;

**"d)** El acuerdo por el que se le requiera para que exprese si ratifica su escrito de desistimiento;

**"e)** Las sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional.

**"f)** El sobreseimiento dictado fuera de la audiencia constitucional;

**"g)** Las resoluciones que decidan sobre la suspensión definitiva cuando sean dictadas fuera de la audiencia incidental;

**"h)** La aclaración de sentencias ejecutorias;

**"i)** La aclaración de las resoluciones que modifiquen o revoquen la suspensión definitiva;

**"j)** Las resoluciones que desechen la demanda o la tengan por no interpuesta;

**"k)** Las resoluciones que a juicio del órgano jurisdiccional lo ameriten; y

**"l)** Las resoluciones interlocutorias que se dicten en los incidentes de reposición de autos;

## "II. Por oficio:

"a) A la autoridad responsable, salvo que se trate de la primera notificación a un particular señalado como tal, en cuyo caso se observará lo establecido en el inciso b) de la fracción I del presente artículo;

"b) A la autoridad que tenga el carácter de tercero interesado; y

"c) Al Ministerio Público de la Federación en el caso de amparo contra normas generales.

"III. Por lista, en los casos no previstos en las fracciones anteriores; y

"IV. Por vía electrónica, a las partes que expresamente así lo soliciten, y que previamente hayan obtenido la firma electrónica."

34. Del precepto transcrito se advierte que como regla general,<sup>9</sup> se admiten cuatro formas para practicar las notificaciones: personalmente, por oficio, por lista y por vía electrónica.

35. Entre los supuestos para que la notificación deba practicarse personalmente, se encuentra el previsto en el inciso e), que se refiere a "**las sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional**".

36. Ahora bien, no resulta adecuado interpretar la porción normativa contenida en el artículo 26, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo, con base en el método literal-gramatical, sino que para dotarla de significado es necesario relacionarla con otros preceptos de la Ley de Amparo.

37. En efecto, el artículo 124 de la Ley de Amparo dispone:

"Artículo 124. Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias y pruebas desahogadas y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.

---

<sup>9</sup> No hay que olvidar que en el artículo 27 de la Ley de Amparo, que se refiere a las reglas aplicables a las notificaciones personales, se prevé –como forma excepcional– la notificación por edictos al tercero interesado y al particular señalado como autoridad responsable; así como las notificaciones por exhorto o despacho.

"El quejoso podrá alegar verbalmente cuando se trate de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, asentándose en autos extracto de sus alegaciones, si lo solicitare.

"En los asuntos del orden administrativo, en la sentencia se analizará el acto reclamado considerando la fundamentación y motivación que para complementarlo haya expresado la autoridad responsable en el informe justificado. Ante la falta o insuficiencia de aquéllas, en la sentencia concesoria se estimará que el referido acto presenta un vicio de fondo que impide a la autoridad su reiteración."

38. De lo dispuesto en el primer párrafo del precepto transcrito se infiere que la audiencia constitucional comprende los periodos de pruebas, alegatos y sentencia; y aunque se integra por esos tres periodos distintos para su validez jurídica, entre ellos, el del dictado de la sentencia, ello no significa que se trate de actos procesales diversos, sino de uno solo conformado por tres momentos subsecuentes. Esto es así, pues el artículo 124 de la Ley de Amparo es claro al preceptuar: "*Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.*" por lo que no puede existir duda alguna de que la audiencia constitucional sea un solo acto.

39. Ciertamente, ha sido criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>10</sup> que la audiencia constitucional constituye en el juicio de amparo indirecto, el acto o suceso final del procedimiento judicial ante el Juez de Distrito, que comprende el dictado de la sentencia respectiva.

---

<sup>10</sup> En torno a la naturaleza de la audiencia constitucional y las fases que la integran, se retoman los razonamientos de este Tribunal Pleno, al resolver el catorce de noviembre de mil novecientos noventa y seis, la contradicción de tesis número 9/92, entre la sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito; así como, al resolver la contradicción de tesis 37/98, el ocho de junio de dos mil, entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito. Y si bien es cierto, en dichas ejecutorias, se interpretó el artículo 155 de la Ley de Amparo abrogada, las consideraciones resultan aplicables a su correlativo 124 de la legislación de amparo vigente, en virtud de que la redacción de ambos preceptos guarda similitud en lo esencial.

40. La audiencia constitucional es el último acto procesal en el juicio de garantías que prevé diversas actuaciones, tanto del juzgador como de las partes, las que se realizarán a través de los periodos sucesivos que la integran, pues en este acto procesal, se ofrecen, admiten y desahogan pruebas, se formulan los alegatos y, finalmente se dicta la sentencia que proceda.

41. Este acto procesal recibe la denominación de "audiencia constitucional", porque en ella se aportan, por las partes, los diversos elementos probatorios y razones jurídicas para la solución del problema o cuestión constitucional planteada; es decir, a través de la verificación de los periodos que comprende la audiencia constitucional se van a delimitar los elementos de la litis constitucional que debe analizar y resolver el Juez de Distrito.

42. Así tenemos que, si bien la audiencia constitucional en el juicio de amparo indirecto se traduce en el acto procesal que comprende la actuación que va a culminar con el procedimiento ante el Juez de Distrito, pues se integra por tres periodos distintos para su validez jurídica, entre ellos, el del dictado de la sentencia, ello no significa que se trate de actos procesales diversos, sino de un solo acto procesal conformado por tres momentos subsecuentes, que implican la necesidad de que el juzgador realice diversas actuaciones jurídicas dentro del mismo acto, por lo que este **acto procesal que se inicia con la celebración de la audiencia constitucional, formalmente culmina con la emisión de la resolución que resuelva ya sea el fondo del asunto o la improcedencia del juicio.**

43. La subsecuencia de los periodos que integran la audiencia constitucional implica que deben desarrollarse a través de un orden lógico, o sea, no puede dictarse la sentencia en el juicio si previamente a esta actuación no se han agotado los periodos que le preceden, que son el ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas y el de la formulación de los alegatos.

44. Esto significa que no puede iniciarse un periodo sin que se haya concluido el que legalmente debe precederle, puesto que los periodos que comprende la audiencia constitucional son distintos unos de otros.

45. Ahora bien, mientras que en los dos primeros (pruebas y alegatos), se otorgan derechos o facultades a las partes y, por ende, se requiere de la actuación del juzgador a través de los acuerdos que deba emitir, el tercer periodo sólo comprende la actuación unilateral del Juez de Distrito, es decir, en el primer y segundo periodos hay actuaciones tanto del juzgador como de las partes, mientras que el tercer periodo únicamente del Juez, señaladamente a través del dictado de la sentencia relativa.

46. Esta división de los periodos en la audiencia constitucional que obedece a exigencias jurídicas y de carácter práctico son reglas que debe atender el juzgador para la legal y eficaz validez jurídica de la audiencia, ya que de no ser atendidas en su orden cronológico produciría perjuicios evidentes y situaciones legales absurdas a las partes, por ello, para que esta división de periodos o actuaciones en la audiencia constitucional tenga eficacia jurídica y sea respetada legalmente, debe aplicarse al proceso del juicio constitucional el principio de eventualidad, con la sanción correlativa de la pérdida de una facultad o derecho no ejercitado en tiempo oportuno.

47. Luego, atendiendo a lo anteriormente expuesto, se concluye que la naturaleza de los periodos que integran la audiencia constitucional no es la de actos procesales dentro del procedimiento constitucional del juicio de amparo, sino la de meras actuaciones **dentro de un mismo acto procesal**, pues se traducen estos periodos para el juzgador en el dictado de acuerdos dada la intervención de las partes, que no pueden ser recurribles de modo inmediato, aun cuando deparen agravio a las partes, sino hasta que sea recurrida, en su caso, **la sentencia, que es el periodo que formalmente concluye el acto procesal de la audiencia constitucional.**

48. Al respecto, este Tribunal Pleno ha emitido las jurisprudencias P/J. 3/97<sup>11</sup> y P/J. 129/2000,<sup>12</sup> que recogen el criterio que se ha desarrollado en párrafos precedentes –consistente en que la audiencia constitucional es un solo acto procesal que comprende tres periodos, y que culmina con el dictado de la sentencia–, cuyos rubro y texto, son los siguientes:

"AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. SI LAS PRUEBAS Y ALEGATOS LOS RECIBE UN JUEZ DE DISTRITO Y LA SENTENCIA LA EMITE EN DIVERSA FECHA EL QUE LO SUSTITUYE, ELLO NO DA LUGAR A LA REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO, PORQUE NO SON ACTOS PROCESALES DISTINTOS, SINO UNO SOLO.—El primer párrafo del artículo 155 de la Ley de Amparo dispone: 'Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda.'. De lo expuesto se infiere que la audiencia constitucional comprende los periodos de pruebas, alegatos y sentencia; ahora bien, si un Juez de Distrito recibe las pruebas y alegatos, y la

<sup>11</sup> Publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, enero de 1997, materia común, página 19.

<sup>12</sup> Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, materia común, página 7.

sentencia la dicta en diversa fecha el Juez que legalmente lo sustituye, dicha sustitución no puede llevar a sostener que se trate de un diverso acto, pues conforme a la disposición transcrita se trata de un solo acto procesal, por lo que tal circunstancia no constituye violación a las reglas fundamentales que norman el procedimiento en el juicio de garantías que amerite su reposición, siempre y cuando el acta haya sido firmada."

"AUDIENCIA CONSTITUCIONAL. CUANDO DEBE REPONERSE EL PROCEDIMIENTO SI NO SE FIRMÓ EL ACTA RESPECTIVA.—De conformidad con lo dispuesto por el artículo 155 de la Ley de Amparo, la audiencia constitucional comprende tres periodos, cuyo orden cronológico y legal para su desahogo es: a) el periodo de pruebas (ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas); b) formulación de alegatos; y, c) dictado de la sentencia de garantías; lo que significa que se trata de un solo acto procesal en el procedimiento judicial, cuyo último periodo va a concluir con el juicio constitucional. Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 219 y 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, todas las resoluciones judiciales deberán estar suscritas por el Juez, Magistrados o Ministros, según corresponda; entendiéndose por resoluciones judiciales los decretos, autos o sentencias que se emitan en el juicio, lo que significa que estas resoluciones procesales son aquellos actos que se dictan en el procedimiento, pero que no deben comprender las actuaciones del juzgador dentro de un mismo acto procesal, como sucede con los periodos que comprende la audiencia constitucional, que se traducen en meras actuaciones del juzgador dentro de un mismo acto procesal. Por ende, si la sentencia de amparo se dicta en la misma fecha del inicio de la celebración de la audiencia constitucional, como un acto continuo o inmediato a la conclusión del periodo de alegatos, el Juez de Distrito no está obligado a suscribirla, porque el acto procesal concluye con el dictado de la sentencia, la que sí deberá firmar y, por ende, no incurre en violación al procedimiento. Sin embargo, interpretando en sentido contrario lo dispuesto en el artículo 346 del Código Federal de Procedimientos Civiles, el juzgador está en posibilidad legal de dictar la sentencia relativa en un momento distinto del inicio de la celebración de la audiencia constitucional, es decir, en fecha distinta, a la en que declaró abierta la audiencia, para lo cual deberá firmar tanto el acta de audiencia al finalizar el periodo de alegatos, como la sentencia al dictarla, porque realiza dos actuaciones en momentos distintos. Por lo tanto, si omite el Juez firmar la audiencia al concluir el periodo de alegatos, violando el principio de seguridad jurídica, y dicta en fecha distinta la sentencia, incurre en violación al procedimiento."

49. Así, partiendo de la base de que la audiencia constitucional es un solo acto procesal que comprende tres periodos —pruebas, alegatos y senten-

cia— y que culmina con el dictado de ésta, es factible afirmar que cuando la fracción I, inciso e), del artículo 26 de la Ley de Amparo, se refiere a "*las sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional*", no debe entenderse en el sentido literal del significado de esas palabras, en virtud de que como ya se explicó, atendiendo a la naturaleza de la audiencia constitucional, no es jurídicamente factible que la sentencia se dicte fuera de ella.

50. Entonces, para dilucidar lo que debe entenderse cuando la norma se refiere a sentencias dictadas "*fuera de la audiencia constitucional*", si bien podría ser de gran ayuda acudir a la intención del legislador, en este caso, no lo es, ya que como enseguida se evidenciará, en el proceso legislativo que dio lugar a la Ley de Amparo en vigor, no se aprecian elementos que nos permitan clarificar ese punto.

51. En efecto, como puede apreciarse de la iniciativa conjunta presentada por los senadores de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional, se propuso que la redacción de la fracción I, inciso e), del artículo 26, fuera la siguiente:

**"Artículo 26.** Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

**"I.** En forma personal:

"...

**"e)** Las sentencias que no sean firmadas en la fecha de celebración de la audiencia constitucional."

52. Tal redacción fue modificada en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia; de Gobernación; de Estudios Legislativos, de la LXI Legislatura del Senado de la República, para quedar en los términos en que actualmente se encuentra.

53. En la discusión de la Cámara de Origen (Senadores), la única referencia que se efectuó al artículo 26, no aludió al inciso e) que ahora nos ocupa, sino a otro supuesto de notificación personal, como enseguida se demuestra:

"- El C. Presidente Ricardo García Cervantes: Compañeras y compañeros, procederemos ahora a la discusión en lo particular de los artículos que han sido reservados.

"Continuaremos en la discusión en lo particular con las reservas de los artículos 20, 24, 26 y 27 planteadas por el senador don Tomás Torres Mercado, que serán expuestas en una sola intervención, 20, 24, 26 y 27. Tiene usted el uso de la palabra, don Tomás.

"- C. Senador Tomás Torres Mercado:

"El artículo 26, yo llamo su atención, estimados senadores y senadoras, el artículo 26 establece en su fracción primera la manera de cómo se notifican las resoluciones en el procedimiento de amparo y dice que se harán personales, entre otras, don Alejandro González Alcocer, entre otras dice: 'la aclaración de sentencias ejecutorias'. Y adicionalmente, la aclaración de las resoluciones que modifiquen o revoquen la suspensión definitiva. El procedimiento de aclaración en amparo no existe. Yo lo que digo es que si tal procedimiento de aclaración no existe, no puede haber un mandamiento imperativo de notificación personal, solamente a eso."

54. Por su parte, en el dictamen de la Cámara Revisora (Diputados), no se abordó dicha temática, por lo que el precepto de mérito quedó en los términos en que fue redactado, y en la discusión llevada a cabo en la mencionada Cámara, tampoco hubo pronunciamiento alguno al respecto.

55. Lo anterior nos revela que si bien en la porción normativa que nos ocupa, originalmente se establecía que se notificarán en forma personal las sentencias que no sean firmadas en la fecha de celebración de la audiencia constitucional; no menos cierto es que posteriormente, sin exponer las razones conducentes, se cambió su redacción, para quedar como finalmente fue aprobada, es decir, en el sentido que se notificarán personalmente las sentencias dictada fuera de la audiencia constitucional. De ahí que la intención del legislador para redactar la norma como al final lo hizo, no es clara, por lo que tampoco resulta útil para esclarecer lo que debe entenderse cuando la norma se refiere a sentencias dictadas *"fuera de la audiencia constitucional"*.

56. Para tal efecto, resulta conveniente establecer que, como se dijo, atendiendo a la naturaleza de la audiencia constitucional, no es jurídicamente factible que la sentencia se dicte fuera de ella, simplemente porque se trata de una diligencia sin solución de continuidad, en virtud de que se trata de una sucesión o secuencia de actos (etapa de pruebas, alegatos y dictado de la sentencia) sin interrupciones hasta su culminación. Así se advierte del artículo 124, primer párrafo, de la Ley de Amparo que establece que abierta la audiencia se procederá a la relación de constancias y pruebas desahogadas y se

recibirán por su orden las que falte por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; **acto continuo se dictará el fallo que corresponda.**

57. Esta última disposición del artículo 124, primer párrafo, de la Ley de Amparo se traduce en la imposibilidad para el juzgador de practicar alguna actuación posterior al desahogo de las pruebas y de los alegatos que hubieren hecho valer las partes, pues una vez recibidas unas y otros únicamente puede dictar la sentencia que conforme a derecho corresponda.

58. En la práctica, puede suceder que el Juez de Distrito desarrolle en una misma actuación o fecha los dos primeros periodos que comprende la audiencia constitucional (pruebas y alegatos) y efectuar el tercero, o sea dictar la sentencia respectiva, en fecha distinta, por así requerirlo la naturaleza del análisis del acto reclamado e, incluso, por existir carga procesal en el juzgado, pudiendo dictarse la resolución cuando las labores lo permitan.

59. En estos casos en particular, al rubro de la sentencia respectiva se coloca la fecha de celebración de la audiencia constitucional, lo que denota que efectivamente la sentencia se dicta acto continuo a su celebración. En cambio, al pie de la sentencia se suele colocar la fecha que corresponde a su dictado con una leyenda similar a la siguiente: *Así lo resolvió el Juez de Distrito ante el secretario que autoriza y da fe hasta hoy (fecha correspondiente al dictado de la sentencia) en que lo permitieron las labores del juzgado.*

60. Vale la pena reiterar que en los casos a que se refiere el párrafo anterior no se está en presencia de una sentencia dictada "fuera de" audiencia porque, como se dijo, al tratarse de una diligencia sin solución de continuidad, no es jurídicamente factible que la sentencia se dicte fuera de ella.

61. El que pueda dictarse la sentencia respectiva en una fecha diversa a la de la celebración de la audiencia se justifica además si atendemos a que este último o tercer periodo queda a cargo exclusivamente del juzgador, lo que evidencia que se trata de una actuación unilateral en la que ya no interviene alguna de las partes y, por ende, su análisis debe ser detallado y muy preciso.

62. En esta tesitura, podemos concluir que el Juez de Distrito está en posibilidad legal de celebrar la audiencia constitucional desahogando los tres periodos que la comprenden en una sola actuación, es decir, en una misma fecha, o bien, si por razones de la naturaleza del acto reclamado se lo impiden, celebrar la audiencia en dos actuaciones; la primera, en la que se desahoga-

rían los periodos de pruebas y alegatos en una misma fecha, y la segunda, en fecha distinta dictar la sentencia que proceda.

63. Es pertinente dejar asentado que es entendible que el Juez pueda celebrar una parte de la audiencia constitucional en una fecha determinada y que la concluya con la resolución en otra, porque el dictado de una sentencia no siempre es una labor fácil, pues requiere además de una meditación acuciosa de la litis, la investigación doctrinal, legal y jurisprudencial, lo cual hace que en la práctica regularmente no pueda emitirse en la misma audiencia.

64. Los anteriores razonamientos son acordes con el criterio que este Alto Tribunal ya ha establecido, al resolver diversos asuntos de su competencia, como son, entre otros, la contradicción de tesis número 9/92, entre la sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, ambos del Primer Circuito; así como la contradicción de tesis 37/98, entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito.

65. En esa tesitura, si se parte de la base que, como se ha explicado, la audiencia constitucional consta de tres periodos a saber: el de pruebas, el de alegatos, y sentencia; que, por razones legales y prácticas, pueden celebrarse, ya sea, en la misma fecha, o en momentos distintos, es decir, en fechas diversas; y en este último supuesto, no significa que deban considerarse como dos actos procesales distintos, sino uno solo; válidamente se puede inferir que cuando la norma prevista en la fracción I, inciso e), del artículo 26 de la Ley de Amparo alude a "*sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional*", se refiere a aquellas que se han dictado en diversa fecha a la en que se declaró abierta la audiencia constitucional y se celebraron las fases previas (pruebas y alegatos) y, que por disposición del mencionado precepto, deben notificarse personalmente.

66. La interpretación anterior, guarda relación con la finalidad de las notificaciones personales, es decir, generar certeza jurídica a las partes, ya que si en el mismo día no se concluye la audiencia constitucional, en virtud de que la sentencia se dicta en una fecha diversa, sería injusto obligar a las partes a que estén constante e indefinidamente pendientes en un tribunal, esperando una resolución.

67. En cambio, cuando la sentencia se pronuncia en la misma fecha en que se inició la audiencia constitucional, no existe una razón que haga nece-

sario que se notifique personalmente [salvo que el juzgador, atento a la facultad otorgada en el inciso k) de la fracción I del artículo 26 de la Ley de Amparo, por las particularidades del caso lo crea conveniente], pues si con oportunidad se notificó a las partes la fecha en que tendría verificativo la audiencia constitucional, y la sentencia se pronuncia en la misma fecha, la falta de conocimiento del contenido de la sentencia sería imputable a las partes interesadas y no al juzgador.

68. Así, en aquellos casos en que la sentencia se pronuncie en la misma fecha en que dio inicio la audiencia constitucional, se salvaguardan la certeza y seguridad jurídica de las partes si se notifica por lista, pues la fecha en que deba practicarse tal notificación no queda al arbitrio del juzgador o de los funcionarios del juzgado que la lleven a cabo, que implique a su vez dejar de manera indefinida a las partes en un estado de incertidumbre jurídica, sino que debe realizarse, en términos de lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley de Amparo, a primera hora hábil del día siguiente al de la fecha de la resolución que la ordena.

69. Al respecto, resultan ilustrativas las tesis que en relación con el tema que nos ocupa, ha sustentado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sus diferentes integraciones, como son las siguientes:

"SENTENCIAS DE AMPARO, NOTIFICACIÓN PERSONAL DE LAS, CUANDO SE PRORROGA LA AUDIENCIA.—Los Jueces de Distrito deben notificar personalmente las sentencias, y no por listas, cuando el mismo día no se termina la audiencia y por lo mismo, la sentencia se dicta hasta muchos días después, en que se cierra el acto y se firma la resolución, ya que sería injusto y antijurídico obligar a las partes a que estén constante e indefinidamente pendientes en un tribunal, esperando una resolución. Por tanto, tal caso debe considerarse entre aquellos en los que debe el Juez hacer uso de la facultad que le concede el artículo 30 de la Ley de Amparo y ordenar que se haga personalmente a las partes la notificación del fallo."<sup>13</sup>

"NOTIFICACIONES PERSONALES EN EL AMPARO.—Si la sentencia de un Juez de Distrito pronunciada varios días después de haber comenzado la audiencia relativa, se mandó notificar personalmente, esto es correcto, de acuerdo con el criterio de que 'Cuando por cualquier motivo no imputable al quejoso, no se haya dictado la sentencia en la audiencia, o sea, en el día seña-

<sup>13</sup> Quinta Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCVI, Número 1, materia común, página 43.

lado para ello, el Juez debe considerar, en un terreno de verdadera justicia, que ha llegado uno de los casos de hacer uso de la facultad que le concede el artículo 30 de la Ley de Amparo, y ordenar que se haga personalmente a las partes, la notificación del fallo'; pero si no obstante esto, la notificación no se hace en forma personal al quejoso, ni aparecen de autos los motivos que dieron lugar a que no se hubiese hecho así, y el inferior declara ejecutoriada esa sentencia, por no haber sido recurrida por alguna de las partes, notificándose este proveído por medio de lista, y el interesado recurre en queja, debe declararse fundada, ya que sería injusto y antijurídico obligar a las partes a que estén constante e indefinidamente pendientes en un tribunal, esperando una resolución para cuyo pronunciamiento se ha fijado determinada fecha, y que no se notificó personalmente la sentencia de primera instancia, no obstante haberse mandado expresamente así, por lo que es de concluirse que el auto recurrido que declaró ejecutoriada esa sentencia, no debió dictarse sin llenarse previamente el requisito de la notificación personal; y no habiéndose notificado tampoco personalmente ese proveído, sino por medio de lista, como el agraviado interpuso el recurso de revisión contra la propia sentencia, por escrito presentado en la misma fecha que el de queja, debe considerarse en el terreno de la verdadera justicia que el recurso de queja de que se trata fue interpuesto oportunamente; sin que proceda mandar notificar personalmente al quejoso la sentencia de que se trata, en virtud de que interpuso contra ella el recurso de revisión."<sup>14</sup>

"SENTENCIAS DE AMPARO, NOTIFICACIÓN DE LAS.—Si la notificación de la sentencia de amparo dictada en la misma fecha de audiencia de derecho se ajusta a lo dispuesto por la fracción III del artículo 28 de la Ley de Amparo, ninguna obligación tiene el Juez del conocimiento de ordenar que la referida notificación se haga en forma personal, ya que de acuerdo con el criterio sustentado por este Alto Tribunal, ello sólo será posible cuando los Jueces de Distrito no dicten el fallo en la misma fecha de la audiencia constitucional."<sup>15</sup>

"SENTENCIAS DE AMPARO, NOTIFICACIÓN DE LAS.—Cuando el Juez de Distrito no dicta sentencia en un juicio de garantías en la fecha en que se celebra la audiencia constitucional inmediatamente después de la recepción de las pruebas y de los alegatos, sino con posterioridad, la notificación respectiva debe ser personal, de acuerdo con el criterio sustentado en la tesis de

<sup>14</sup> Quinta Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo LXXV, Sexta Parte, Número 21, materia común, página 5230.

<sup>15</sup> Séptima Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 145-150, enero-junio de 1981, Primera Parte, materia común, página 153.

jurisprudencia número 176, publicada en la página 302 de la Octava Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1975.<sup>16</sup>

"NOTIFICACIÓN DE SENTENCIA DE AMPARO DICTADA EN LA PROPIA FECHA DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.—Si con toda oportunidad se notificó a las partes la fecha en que tendría verificativo la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia, y el fallo se pronuncia en la misma fecha, la falta de conocimiento del contenido de la sentencia es imputable a las partes interesadas y no al juzgador."<sup>17</sup>

70. No obsta a lo anterior que en la práctica pueda suceder —como en los casos que dieron origen a la contradicción de criterios de los Tribunales Colegiados— que iniciada la audiencia constitucional y celebradas las fases de pruebas y alegatos, el Juez de Distrito y el secretario levanten el acta respectiva, y cierren con sus firmas y, en su caso, con las de quienes intervinieron (por ejemplo alguna de las partes, testigos, peritos que acudieron a ratificar algún dictamen, etcétera), y se dicte la sentencia en un documento aparte, pero en la misma fecha. Tal circunstancia no implica que dicha sentencia se hubiera dictado "fuera de la audiencia" o que tal pronunciamiento rompa con el principio de continuidad a que se refiere el artículo 124 de la Ley de Amparo, pues, se insiste, acorde con lo que se ha expuesto, la audiencia constitucional y la sentencia constituyen un mismo acto procesal y el momento en que aquélla culmina es justamente en el que se dicta la resolución respectiva, no aquel en que, una vez agotadas las fases que le preceden (pruebas y alegatos), se deja el asunto en estado de emitir resolución.

71. De ahí que, si la sentencia se dicta en la misma fecha en que se inició la audiencia constitucional, aun cuando previamente el Juez y el secretario cerraran con sus firmas el acta relativa al desahogo de los periodos de pruebas y alegatos, tal circunstancia no implica que el dictado de la sentencia no se verificara de manera continua, pues aun cuando materialmente se haya plasmado en un documento aparte, su pronunciamiento se concretó en la misma fecha y de forma sucesiva al desarrollo de las etapas previas.

72. En tales condiciones se puede afirmar, que la acepción "*sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional*", que para efectos de la notificación personal prevé el artículo 26, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo,

<sup>16</sup> Séptima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 151-156, julio-diciembre de 1981 y Apéndice, Tercera Parte, materia común, página 179.

<sup>17</sup> Séptima Época, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 91-96, julio-diciembre de 1976 y Apéndice, Tercera Parte, materia común, página 91.

debe entenderse referida a los casos en que la sentencia se haya dictado en diversa fecha a la en que se declaró abierta la audiencia constitucional y se celebraron las fases previas (pruebas y alegatos).

73. Al tenor de lo expuesto, el criterio que debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, es el redactado bajo los siguientes título, subtítulo y texto:

SENTENCIA DE AMPARO. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL JUZGADOR DE ORDENAR SU NOTIFICACIÓN PERSONAL CUANDO SE DICTE EN LA MISMA FECHA EN QUE SE INICIÓ LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL, AUNQUE SE HAYA CERRADO EL ACTA CORRESPONDIENTE. Si se parte de la base de que conforme al artículo 124 de la Ley de Amparo, la audiencia constitucional constituye una diligencia sin solución de continuidad que consta de tres periodos, a saber, el de pruebas, el de alegatos y el de dictado de la sentencia, etapa última que, por razones legales y prácticas, puede llevarse a cabo en la misma fecha o en una diversa, se concluye que la acepción "sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional" contenida en el artículo 26, fracción I, inciso e), de la citada ley, para efectos de los supuestos en que debe ordenarse su notificación personal, debe entenderse referida a los casos en que la sentencia se hubiera dictado en fecha diversa a aquella en que se levantó el acta de audiencia, interpretación relacionada con la finalidad de las notificaciones personales de generar certeza jurídica a las partes, ya que si en el mismo día no se concluye la audiencia constitucional por haberse dictado la sentencia en una fecha diversa, sería injusto obligarlas a estar constante e indefinidamente pendientes en espera de la resolución de su asunto. En cambio, cuando la sentencia se pronuncia en la misma fecha en que se inició la audiencia constitucional, aun cuando el acta respectiva se cierre hasta antes del dictado de la sentencia con las firmas de las partes que hubieran intervenido en la diligencia y el fallo se emita en un documento diferente, no existe una razón que haga necesaria su notificación personal salvo que el juzgador lo considere necesario y haga uso de la facultad que le otorga el inciso k) de la fracción I del artículo 26 citado, pues si se notificó oportunamente a las partes la fecha en que tendría verificativo la audiencia constitucional, la falta de conocimiento de dicha resolución sería imputable a éstas y no al juzgador (máxime que en esta hipótesis no se les vincula a estar permanentemente en espera de la resolución).

74. Por lo expuesto y con fundamento en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 215 y 216, segundo párrafo, de la Ley de Amparo vigente, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por este Tribunal Pleno en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 220 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución, dése la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

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

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

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando primero, relativo a la competencia. El Ministro Cossío Díaz voto en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de considerandos segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la legitimación, a las consideraciones de los Tribunales Colegiados y a los requisitos para la existencia de la contradicción de tesis.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo. Los Ministros Cossío Díaz y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo,

Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de siete de julio de dos mil dieciséis previo aviso a la presidencia.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En la sesión privada ordinaria celebrada el veintinueve de agosto de dos mil dieciséis se aprobó el texto del engrose relativo a la contradicción de tesis 73/2015, entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente respecto de las consideraciones contenidas en el párrafo 56, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

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

**Nota:** El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a la tesis de jurisprudencia P./J. 22/2016 (10a.) publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 36, respectivamente.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I., respecto de la contradicción de tesis 73/2015.

Si bien estoy de acuerdo con el criterio mayoritario, en tanto se fija como criterio que no existe obligación del Juez de Distrito de ordenar notificar personalmente la sentencia de amparo, cuando la dicta en la misma fecha de la audiencia constitucional, pero en documento diverso al acta de audiencia; disiento de algunas consideraciones.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que la Ley de Amparo abrogada, no establecía la obligación de notificar personalmente las sentencias dictadas fuera de la audiencia

constitucional, como si lo ordena la ley vigente; aquélla establecía, en el artículo 28,<sup>1</sup> fracción II, la notificación personal a los quejosos privados de la libertad y tratándose de requerimientos y prevenciones; y en el artículo 30,<sup>2</sup> párrafo primero, facultaba al Juez de Distrito para ordenar la notificación personal cuando lo estimara conveniente, como en el caso del emplazamiento al juicio del tercero perjudicado y de la primera notificación a persona distinta de las partes.

Fue el resultado de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, desde la Quinta Época, como se fijó un criterio en relación con la notificación personal de las sentencias dictadas con posterioridad a la audiencia constitucional o en fecha distinta.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> "Artículo 28. Las notificaciones en los juicios de amparo de la competencia de los Juzgados de Distrito, se harán:

"...

"II. Personalmente, a los quejosos privados de su libertad, ya sea en el local del juzgado o en el establecimiento en que se hallen reclusos, si radican en el lugar del juicio; o por medio de exhorto o despacho si se encontraren fuera de él.

"Lo anterior se observará, salvo el caso de que los quejosos hubiesen designado persona para recibir notificaciones o tuviesen representante legal o apoderado.

"También deberán notificarse personalmente a los interesados los requerimientos o prevenciones que se les formulen."

<sup>2</sup> "Artículo 30. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores, la autoridad que conozca del juicio de amparo, del incidente de suspensión o de los recursos correspondientes, podrá ordenar que se haga personalmente determinada notificación a cualquiera de las partes, cuando lo estime conveniente; y, en todo caso, el emplazamiento al tercero perjudicado y la primera notificación que deba hacerse a persona distinta de las partes en el juicio, se harán personalmente."

<sup>3</sup> "Registro: 394452

"Quinta Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: jurisprudencia

"Apéndice de 1995

"Tomo VI, Parte SCJN

"Materia: común

"Tesis: 496

"Página: 328

"SENTENCIAS DE AMPARO, NOTIFICACIÓN DE LAS.—Si en la audiencia de derecho no se dicta el fallo por los Jueces de Distrito, sino con posterioridad, la notificación respectiva debe ser personal."

"Registro: 232523

"Séptima Época

"Instancia: Pleno

"Tipo de tesis: aislada

"*Semanario Judicial de la Federación*

"Volúmenes 145-150, enero-junio de 1981, Primera Parte

"Materia: común

"Página: 153

"SENTENCIAS DE AMPARO, NOTIFICACIÓN DE LAS.—Si la notificación de la sentencia de amparo dictada en la misma fecha de audiencia de derecho se ajusta a lo dispuesto por la fracción III del artículo 28 de la Ley de Amparo, ninguna obligación tiene el Juez del conocimiento de ordenar que la referida notificación se haga en forma personal, ya que de acuerdo con el criterio sustentado por este Alto Tribunal, ello sólo será posible cuando los Jueces de Distrito no dicten el fallo en la misma fecha de la audiencia constitucional."

A partir de estos criterios, se estableció como **regla** para los Jueces de Distrito, ordenar la notificación personal de la sentencia cuando la dictaban en fecha distinta a la celebración de la audiencia constitucional.

Ahora bien, la nueva Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en su artículo 26, fracción I, inciso e), ya establece **expresamente** que el Juez de Distrito ordenará que se notifique personalmente: "*Las sentencias dictadas fuera de la audiencia constitucional*".

Justo de este precepto surge la pregunta: ¿cuándo estamos en presencia de una sentencia dictada fuera de audiencia constitucional?

La resolución de la contradicción de tesis 73/2015 acoge las consideraciones expuestas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la diversa contradicción de tesis 9/1992, para explicar cómo se conforma la audiencia constitucional. Al respecto, se reitera lo que en aquella ocasión se dijo: la audiencia constitucional se conforma de tres etapas o periodos –pruebas, de alegatos y del dictado de la sentencia–, haciendo énfasis en que las tres constituyen un solo acto.

A partir de esto en la resolución de la contradicción de tesis 73/2015 se afirma de manera categórica: **no es jurídicamente factible que la sentencia se dicte fuera de la audiencia constitucional**.

Sin embargo, **no estoy convencido** que la audiencia constitucional se integre de tres etapas; y aprovechando la integración de este Pleno lo explico:

Si bien la redacción del artículo 155<sup>4</sup> de la Ley de Amparo anterior, es muy parecida a la del artículo 124<sup>5</sup> de la vigente; **considero** que la audiencia constitucional se integra

---

"Séptima Época

"Registro: 237704

"Instancia: Segunda Sala

"Tipo de tesis: aislada

"*Semanario Judicial de la Federación*

"Volúmenes 151-156, julio-diciembre de 1981 y Apéndices Tercera Parte

"Materia: común

"Página: 179

"SENTENCIAS DE AMPARO, NOTIFICACIÓN DE LAS.—Cuando el Juez de Distrito no dicta sentencia en un juicio de garantías en la fecha en que se celebra la audiencia constitucional inmediatamente después de la recepción de las pruebas y de los alegatos, sino con posterioridad, la notificación respectiva debe ser personal, de acuerdo con el criterio sustentado en la tesis de jurisprudencia número 176, publicada en la página 302 de la Octava Parte del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación* de 1975."

<sup>4</sup> "Artículo 155. Abierta la audiencia se procederá a recibir, por su orden, las pruebas, los alegatos por escrito y, en su caso, el pedimento del Ministerio Público; acto continuo se dictará el fallo que corresponda. ..."

<sup>5</sup> "Artículo 124. Las audiencias serán públicas. Abierta la audiencia, se procederá a la relación de constancias, videgrabaciones analizadas íntegramente y pruebas desahogadas, y se recibirán, por su orden, las que falten por desahogarse y los alegatos por escrito que formulen las partes; acto continuo se dictará el fallo que corresponda. ..."

de dos etapas: la de pruebas y la de alegatos. Pues justamente, en ellas las partes tienen la oportunidad y el derecho de alegar y probar la inconstitucionalidad del acto reclamado. De manera que a mi parecer, la audiencia termina con la etapa de alegatos, momento en el cual se cierra el acta respectiva.

La circunstancia de que en el artículo 124 de la ley vigente, al igual que en el 155 de la abrogada, se lea: **acto continuo** se dictará el fallo que corresponde; no debe entenderse en el sentido de que la sentencia forma parte de la audiencia constitucional, sino que **entre** la audiencia constitucional y el dictado de la sentencia no puede existir diligencia o constancia alguna, es decir, deben **ser sucesivas** la audiencia constitucional y el dictado de la sentencia.

Esta idea tiene sustento en el artículo 346 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, que la propia resolución de la contradicción de tesis 73/2015 recoge, en tanto señala:

*"Terminada la audiencia de que se trata el capítulo anterior, puede en ella, si la naturaleza del negocio lo permite, **pronunciar** el tribunal su sentencia, pudiendo adoptar, bajo su responsabilidad, cualquiera de los proyectos presentados por las partes."*

Lo anterior demuestra, desde mi punto de vista, que el dictado de la sentencia **no constituye** una etapa de la audiencia, pero sí una actuación del juzgador que debe ser sucesiva e inmediata.

Por tanto, considero que el enunciado "*Las sentencias dictadas **fuera** de la audiencia constitucional*", para determinar cuándo debe notificarse personalmente una sentencia, debe interpretarse en el sentido de que se refiere a las sentencias que dicta el Juez de Distrito en **fecha posterior** a la audiencia constitucional, asumiendo desde luego que la audiencia constitucional se concluye el día en que se programó.

En consecuencia, si la sentencia se dicta el **mismo día** en que se llevó a cabo la audiencia constitucional, con independencia de que no conste en el mismo documento de ésta, no existe obligación de notificarla personalmente, por no ubicarse en el supuesto del artículo 26, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo.

Por tanto, considero que la conclusión, relativa a que no existe obligación de notificar personalmente la sentencia que el Juez de Distrito dicta **el mismo día** de la audiencia constitucional, debe sustentarse en el hecho de que si bien la sentencia formalmente no constituye un acto dentro de la audiencia, sí representa el acto de decisión del Juez de Distrito con que se concluye el juicio de amparo, que de manera **connatural y continua** sigue al cierre de la audiencia; en cuyo caso, las partes podrán enterarse de su contenido al día siguiente en que se publique en las listas del juzgado el acuerdo relativo al dictado de la sentencia.

En cambio, si no se publica en las listas del juzgado al día siguiente en que se llevó a cabo la audiencia constitucional, se entiende que la sentencia no se emitió en esa misma fecha, lo que actualiza el supuesto de ordenar la notificación personal, debido a que se entiende que la sentencia se dictó días después de la audiencia constitucional.



## Subsección 5.

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE 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 Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

### **III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL POR PROVENIR DE UN ÓRGANO SIN FACULTADES PARA EMITIRLA (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 100, PÁRRAFO SEGUNDO, Y 109, PÁRRAFO SEGUNDO, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE ESTABLECEN "SECUESTRO", "TRATA DE PERSONAS" Y "DELINCUENCIA ORGANIZADA", 144 BIS, 144-A, 144-B Y 144-C DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE SONORA).**

**Voto particular** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la acción de inconstitucionalidad 48/2015.

Tema: Efectos de la sentencia dictada en una acción de inconstitucionalidad en la que se invalidaron normas de naturaleza penal.

#### **I. Antecedentes**

En esta acción de inconstitucionalidad la Procuraduría General de la República solicitó la invalidez de los artículos 100, párrafo segundo, y 109, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Sonora, publicados mediante Decreto 180, en el Boletín Oficial de la entidad de quince de junio de dos mil quince, por considerar que el legislador local transgredió el artículo 73, fracción XXI, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que legisló respecto de materias sobre las que no está facultado –secuestro, trata de personas y delincuencia organizada–.

#### **II. Efectos plasmados en la sentencia de mayoría**

Aplicando diversos precedentes emitidos por el Tribunal Pleno sobre la incompetencia de los legisladores locales para legislar en dichas materias, se declaró la invalidez de las porciones normativas contenidas en los artículos 100, párrafo segundo, y 109, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Sonora, en las que se indica "secuestro" y "trata de personas", y se precisó que dicha declaratoria de invalidez surtiría efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el Decreto 180, esto es, al dieciséis de junio de dos mil quince. Asimismo, por lo que respecta a la porción normativa de "delin-

cuencia organizada", se determinó que la invalidez también surtiría efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el citado Decreto 180.

También se precisó, que la declaratoria de invalidez debía extenderse a los diversos artículos 144 Bis, 144-A, 144-B y 144-C del Código Penal para el Estado de Sonora, ya que hacen referencia directa a la aplicación de la porción normativa "delincuencia organizada".

Igualmente, se precisó que, respecto de los artículos 100, párrafo segundo –en las porciones normativas "secuestro", "trata de personas" y "delincuencia organizada"–, 109, párrafo segundo –en las porciones normativas "secuestro", "trata de personas" y "delincuencia organizada"–, 144 A, 144 B y 144 C del Código Penal para el Estado de Sonora, en "los procesos penales en los que se hubieren aplicado esas normas generales, se deberá aplicar lo previsto al respecto en la ley general y federal correspondientes, vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos; sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable".<sup>1</sup>

En cuanto al artículo 144 Bis del Código Penal para el Estado de Sonora –delincuencia organizada–, se precisó que "los procesos penales iniciados con fundamento en esa norma general se encuentran viciados de origen, por lo que, previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la ley federal respectiva, vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos; sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable".<sup>2</sup>

Finalmente, en relación con los procesos penales seguidos por el delito de delincuencia organizada regulado en el precepto cuya invalidez se declaró con efectos retroactivos, en los que se haya dictado sentencia que haya causado estado, se precisó que "los Jueces valorarán en cada caso concreto la posibilidad de realizar la traslación del tipo y adecuación de la pena, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*", tomando en cuenta que tal adecuación constituye un derecho protegido constitucionalmente. Se citó, como apoyo, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 4/2013 (9a.), de rubro: "TRASLACIÓN DEL TIPO Y ADECUACIÓN DE LA PENA. CONSTITUYEN UN DERECHO DEL GOBERNADO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE."

### III. Razones del disenso

Mi voto particular se refiere a los efectos de la sentencia precisados en la resolución mayoritaria,<sup>3</sup> tema respecto del cual ya me he pronunciado en diversos precedentes en el mismo sentido, por lo que en este voto, además de reiterar las razones que he

<sup>1</sup> En cuanto a este tipo de efectos, se citó que así se hizo en la diversa acción de inconstitucionalidad 1/2014.

<sup>2</sup> Al respecto, también se citó lo resuelto por la acción de inconstitucionalidad 1/2014, en la que sobre este tema únicamente se invalidó la porción normativa que indica "trata de personas".

<sup>3</sup> Este tema se votó por mayoría de 6 votos, votamos en contra el que suscribe el presente voto, las Ministras Luna Ramos y Piña Hernández, y los Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek.

sostenido previamente, haré algunas aclaraciones en relación con los efectos que se han venido fijando respecto de los procesos penales específicos y la aplicación en ellos de normas declaradas inválidas en acciones de inconstitucionalidad.

La posición que he reiterado de manera consistente ha sido en el sentido de que tanto el penúltimo párrafo del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, señalan que las declaraciones de invalidez en este tipo de asuntos, no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en la materia, por lo que esta cuestión debe precisarse en los efectos cuando en el asunto se hubieren analizado normas de naturaleza penal.<sup>4</sup> Además, siempre he sostenido que en este tipo de asuntos, al tratarse de un medio de control abstracto, los efectos plasmados en las sentencias deben ser igualmente abstractos, esto es, no deberían imprimirse efectos respecto de los procesos penales específicos en que se hubieren aplicado las normas declaradas inválidas, ello, independientemente de que se traten de normas penales, pues ello es una cuestión relativa a la aplicación de normas, lo que no es materia de análisis en una acción de inconstitucionalidad.

En el caso, si bien se invalidaron los artículos impugnados y se extendió su invalidez a otras normas, precisándose en la sentencia que dicha invalidez tendría efectos retroactivos a la fecha en que entró en vigor el Decreto 180 –dieciséis de junio de dos mil quince–, cuestiones con las que concuerdo, lo cierto es que lo conducente era únicamente invalidar las normas provocando una invalidez lisa y llana de las mismas, retrotrayendo los efectos de su invalidez al momento de su publicación en el medio oficial correspondiente al ser normas penales, pero de ningún modo, puede considerarse que la posible aplicación que se haya hecho de dichos artículos permita llegar al extremo de fijar efectos concretos respecto de los procesos penales en los que se hubieren aplicado las normas invalidadas, ya que éstas, como ya lo precisé, son cues-

---

<sup>4</sup> Sobre este punto, resulta aplicable la tesis de jurisprudencia P./J. 74/97, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIAS DECLARATIVAS DE INVALIDEZ DE DISPOSICIONES GENERALES. SÓLO PUEDEN TENER EFECTOS RETROACTIVOS EN MATERIA PENAL.", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VI, septiembre de 1997, página 548. Esta posición la he sostenido de manera reiterada y consistente desde el voto que formulé en la acción de inconstitucionalidad 30/2010 y su acumulada 31/2010, resuelta en sesión de 19 de mayo de 2011, por mayoría de 9 votos, en la que se determinó que no procedía el sobreseimiento de la acción por cesación de efectos de la norma impugnada, al ser una norma de naturaleza penal, caso en el que se empezó a esbozar la posibilidad de analizar la norma penal aun cuando ya hubiese sido reformada o derogada, por los posibles efectos de su aplicación en casos concretos. En dichas acciones votamos en contra, el que suscribe el señor Ministro Franco González Salas. Artículo 105.

(penúltimo párrafo)

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

"Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

tiones concretas de aplicación de las normas, que no son materia de análisis en este medio de control constitucional, pues mediante una acción de inconstitucionalidad se analiza, de manera abstracta la constitucionalidad de las normas impugnadas y no las posibilidades de su aplicación en casos concretos.

Ahora bien, es cierto que en las últimas discusiones que sobre este tema se han tenido en el Tribunal Pleno, se ha manifestado una razonable preocupación sobre los efectos que deben plasmarse en las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad respecto de los procesos penales iniciados en los que se hubieren aplicado las normas penales sustantivas que se declaren inválidas en la acción, es decir ¿qué pasará con los procesos iniciados bajo la vigencia de dichas normas?

Si bien dicha preocupación me parece razonable y reitero que la posición que he sostenido siempre es en el sentido de que los efectos en una acción de inconstitucionalidad deben ser abstractos y no pronunciarse respecto de actos concretos de aplicación y de los procesos en los que se hubieren aplicado las normas declaradas inválidas, atendiendo a esta preocupación y con el ánimo de colaborar en lo que ha sido la posición mayoritaria, estimo que para poder precisar efectos específicos, deben tenerse en cuenta diversos escenarios posibles respecto de los que hay que distinguir.

Así, en un primer escenario, tomaré como ejemplo los casos de los tipos penales de secuestro y trata de personas:

- a) Cuando se trate de procesos penales cuyos hechos hayan acaecido bajo la vigencia de la Ley General de Secuestro o de Trata de Personas y se hayan aplicado leyes locales –emitidas con posterioridad a la ley general–, que se hayan invalidado por incompetencia del legislador local, y los procesos penales se hubieren iniciado aplicando estas normas locales declaradas inválidas, se ha establecido la directriz de reposición del procedimiento aplicando el tipo penal de la ley general. Quiero aclarar que, en este primer supuesto, yo sigo sosteniendo mi posición original, pues considero que no debe hacerse ninguna declaración o apuntamiento en los efectos de la acción, dada su naturaleza abstracta y en el entendido de que deben ser los operadores jurídicos los encargados de determinar el trámite correspondiente.
- b) Cuando se trate de procesos penales iniciados con anterioridad y cuyos hechos hayan acontecido bajo la vigencia de las leyes locales emitidas por el legislador local en el momento en que tenía competencia para ello y respecto de las cuales haya sobrevenido una inconstitucionalidad por la emisión de la ley general, y éstas hayan sido declaradas inválidas por extensión por este tribunal, atendiendo a la certeza en la aplicación de normas en los procesos penales y a efecto de no generar ninguna posibilidad de impunidad, lo conveniente, con base en el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria, sería establecer la directriz en el sentido de que "se deben seguir aplicando en dichos procesos las normas que se hubieren declarado inválidas", pero sin sugerir la reposición del procedimiento, pues ello, en mi opinión, resultaría innecesario. Esto es, se debe fijar una directriz de ultractividad para la aplicación de las normas invalidadas por extensión, ya que al momento de su emisión y de su aplicación sí eran constitucionales.

En un segundo escenario de posibilidades, se puede encuadrar el caso del tipo penal de delincuencia organizada, y al respecto tendríamos las siguientes posibilidades:

- a) Casos en los que se hubieren aplicado las normas locales declaradas inválidas, pero en los que NO SE HA DICTADO SENTENCIA: los procesos penales iniciados con fundamento en dichas normas se encuentran viciados de origen, por lo que previa reposición del procedimiento, se deberá aplicar el tipo penal previsto en la ley federal respectiva vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable.<sup>5</sup>
- b) Casos en los que se hubieren aplicado las normas locales declaradas inválidas en los que YA SE HA DICTADO SENTENCIA y ésta haya causado ejecutoria: los Jueces valorarán en cada caso concreto la posibilidad de realizar la traslación del tipo y adecuación de la pena, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, ya que tal adecuación constituye un derecho protegido constitucionalmente.<sup>6</sup> Aplicación de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 4/2013 (9a.), de rubro: "TRASLACIÓN DEL TIPO Y ADECUACIÓN DE LA PENA. CONSTITUYEN UN DERECHO DEL GOBERNADO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE."<sup>7</sup>

Finalmente, hay que distinguir un tercer escenario en el que las normas que se invaliden sean normas de prescripción y no tipos penales:

- a) En los procesos penales en los que se hubieren aplicado este tipo de normas, se deberá aplicar lo previsto por la ley general correspondiente, vigente al momento de la comisión de los hechos delictivos, sin que ello vulnere el principio *non bis in idem*, que presupone la existencia de un procedimiento válido y una sentencia firme e inmodificable.<sup>8</sup>

Así entonces, tratando de abonar a una certidumbre en la aplicación de normas penales sustantivas por los operadores jurídicos, cuestión que no necesariamente debe ser materia de pronunciamiento en los efectos fijados en una acción de inconstitucionalidad, debe distinguirse entre los escenarios posibles a efecto de dar algún tipo de directriz con la intención de no generar vacíos legales en casos concretos y específicos. Lo anterior, no significa que cambió la opinión que he sostenido de manera reiterada y consiste en el sentido de que al ser la acción de inconstitucionalidad un medio de control abstracto de la constitucionalidad de las normas impugnadas, los efectos de la sentencia deben ser abstractos y no pronunciarse respecto de las posibilidades de su aplicación en casos concretos; sin embargo, estas reflexiones las hago a fin de abonar una opinión respecto de la preocupación que se ha discutido en el Tribunal Pleno sobre el tema, siendo que de algún modo estos escenarios ya se han plasmado como efectos en diversas sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad, tal como quedó indicado.

<sup>5</sup> Éste fue el efecto que se precisó en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 48/2015, respecto del artículo 144 Bis, que contenía el tipo penal de delincuencia organizada.

<sup>6</sup> Este efecto también se precisó en la sentencia dictada en la acción 48/2015, respecto de los artículos 144-A, 144-B y 144-C.

<sup>7</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 413.

<sup>8</sup> Este tipo de efectos se plasmó en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 48/2015, respecto de los artículos 100 y 109.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la acción de inconstitucionalidad 48/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2016 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 126.

### **III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL AYUNTAMIENTO ACTOR (ARTÍCULO 227 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**Voto concurrente** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en relación con la controversia constitucional 41/2014.

1. En sesión de veintinueve de septiembre de dos mil quince, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 41/2014. Sin embargo, en mi opinión el Municipio de Churintizio no tenía interés para reclamar el proceso legislativo. De ahí que en el siguiente voto expondré los motivos que me llevaron a votar en contra de la legitimación del Municipio actor y para ello haré alusión, en primer lugar, a las razones dadas por la mayoría y, posteriormente, esgrimiré argumentos en contra de las mismas.

#### **I. Razones de la mayoría**

2. En la resolución mayoritaria, se aprobó por mayoría de seis votos el considerando quinto de improcedencia, relativo a desestimar la causa de improcedencia que hace valer el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, en relación con la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, vinculada con la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, bajo el argumento de que los preceptos de la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo no invaden la esfera de competencia del Municipio actor ni de la Federación.
3. Los Ministros sostienen que la determinación de si se invade o no la esfera de competencia del Municipio actor o de la Federación, son cuestiones o aspectos de la litis que se involucran con el fondo del asunto, pues el Pleno ha determinado que cuando la causal de improcedencia se involucra con el estudio de fondo, deberá desestimarse ésta y privilegiar el fondo del asunto. Al respecto, citaron la 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."

#### **II. Razones del disenso**

4. A mi juicio, la decisión de la mayoría es equivocada, pues el interés del Municipio actor sí se debe analizar en procedencia y determinarlo.
5. Entiendo que los Municipios, desde luego, están legitimados en las controversias constitucionales, pero me parece que en caso de procedimiento legislativo podrían estar legitimados de dos formas.

6. En primer lugar, cuando los Municipios forman parte del órgano legislativo o del órgano de reformas constitucionales, donde tienen que participar y dar su anuencia –como sucede en algunos presupuestos constitucionales de diversas entidades federativas–. En este primer supuesto, si no hubiera sido llamado un Municipio a integrar el órgano complejo que reforma la Constitución de un determinado Estado, sí me parece que el Municipio tendría un interés para promover una controversia constitucional.
7. En segundo lugar, también me parece que los Municipios tienen interés cuando se vulnera una competencia específica del artículo 115 de la Constitución Federal o bien, cuando se afecta el ámbito competencial de un Municipio integrado por usos y costumbres y se toman medidas legislativas sin haber sido consultados.
8. Sin embargo, en este caso, no se actualizan los supuestos señalados, pues el Municipio actor planteó que no se le ha dado el dinero para cumplir con las funciones educativas previstas en la Ley de Educación para el Estado de Michoacán de Ocampo. Al efecto, al desahogar la prevención, el Municipio actor señaló lo siguiente: *"... el interés jurídico del municipio que representamos... es porque la ley aprobada de manera obscura, establece facultades y atribuciones a los Ayuntamientos del Estado, que inician con la vigencia de la aprobación de la Ley, sin que se haya previsto destinar recursos en el presupuesto para que los Ayuntamientos del Estado tengamos que cumplir con las obligaciones que la Ley impone ..."*<sup>1</sup>; por ello, a mi parecer, el planteamiento del Municipio actor no califica como una afectación para participar –insisto– respecto de un procedimiento legislativo, en el cual ni forma parte del órgano de reforma, ni tiene competencia alguna que incida en el mismo.
9. En ese sentido, considero que el Municipio actor no cuenta con interés alguno, porque no hay un principio de afectación en su esfera de competencias ni su participación en el órgano de procedimiento legislativo, y por ello se debió sobreseer.
10. Consecuentemente, y con el respeto de siempre, no coincido con las razones que soportan la decisión, pues considero que en el apartado de procedencia se debió analizar esa cuestión.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 41/2014 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo I, agosto de 2016, página 396.

La tesis de jurisprudencia P/J. 92/99 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

### III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL AYUNTAMIENTO ACTOR (AR-

<sup>1</sup> Visible en las páginas 21 y 22 de la sentencia.

## **TÍTULO 227 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**Voto concurrente** que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I. en la controversia constitucional 41/2014.

Considero que debió sobreseerse en la presente controversia constitucional, por falta de interés legítimo del Municipio actor, pues, como he sostenido en otros asuntos, la impugnación de violaciones al procedimiento legislativo por parte de los Municipios constituye una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad, susceptible de ser analizada en este medio de control; además de que, como se advierte del escrito de demanda, las violaciones que aquél hizo valer afectan en todo caso a las minorías parlamentarias y en modo alguno inciden en su esfera competencial.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 41/2014 que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de agosto de 2016 a las 10:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo I, agosto de 2016, página 396.

## **IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL AYUNTAMIENTO ACTOR (ARTÍCULO 227 DE LA LEY ORGÁNICA Y DE PROCEDIMIENTOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN).**

**Voto concurrente** que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I., en la controversia constitucional 34/2014.

Considero que debió sobreseerse en la presente controversia constitucional, por falta de interés legítimo del Municipio actor, pues como he sostenido en otros asuntos, la impugnación de violaciones al procedimiento legislativo, por parte de los Municipios, constituye una cuestión de legalidad y no de constitucionalidad, susceptible de ser analizada en este medio de control; además de que, como se advierte del escrito de demanda, las violaciones que aquél hizo valer afectan en todo caso a las minorías parlamentarias y en modo alguno inciden en su esfera competencial.

**Nota:** La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 34/2014, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo I, agosto de 2016, página 329.

## **I. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.**

**II. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INVALIDEZ DEL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE; 23, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ; 23, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATEHUALA Y 22, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZUNCHALE, SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016).**

**III. REGISTRO DE NACIMIENTO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE CONDICIONE LA GRATUIDAD DEL TRÁMITE RESPECTIVO PARA LOS RECIÉN NACIDOS ES INCONSTITUCIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE, SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016).**

**IV. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INVALIDEZ DE LA SANCIÓN POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 23, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MATEHUALA, SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016).**

**V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA (INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "PARA RECIÉN NACIDO", DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE, SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016).**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 21, FRACCIÓN II, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA "PARA RECIÉN NACIDO", Y FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE RIOVERDE; 23, FRACCIÓN XII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ; 23, FRACCIÓN X Y PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE INGRESOS DEL**

**MUNICIPIO DE MATEHUALA Y 22, FRACCIÓN XIII, DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TAMAZUNCHALE, SAN LUIS POTOSÍ PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016).**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 7/2016. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 22 DE NOVIEMBRE DE 2016. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: RON SNIPELISKI NISCHLI.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintidós de noviembre de dos mil dieciséis.

**VISTOS;** para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad 7/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y,

RESULTANDO:

**1. Presentación de la demanda.** El veintisiete de enero de dos mil dieciséis, Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez de diversas disposiciones de las Leyes de Ingresos para las municipalidades de Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Tamazunchale, todos ellos del Estado de San Luis Potosí para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, publicadas en la edición extraordinaria del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de veintinueve de diciembre de dos mil quince. Como autoridad emisora y promulgadora señaló a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.

**2. Registro, turno de la demanda.** El veintiocho de enero de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 7/2016, y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

**3. Admisión de la demanda.** El veintiocho de enero de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de San Luis Potosí, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe; finalmente, ordenó dar vista a la procuradora general de la República para que manifestase lo que correspondiera a su representación.

**4. Informe del Poder Ejecutivo.** El veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, Federico Arturo Garza Herrera, ostentándose con el carácter de procurador general de Justicia del Estado de San Luis Potosí, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo.

**5. Informe del Poder Legislativo.** El tres de marzo de dos mil dieciséis, la diputada Josefina Salazar Báez dio contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí, ostentando el carácter de presidenta de la Mesa Directiva de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de San Luis Potosí.

**6. Opinión de la Procuraduría General de la República.** En el presente asunto no formuló pedimento.

**7. Alegatos.** El seis de abril de dos mil dieciséis, se presentó el escrito de alegatos por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; en la misma fecha fueron presentados los alegatos por el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí. El Poder Legislativo del Estado no formuló alegatos.

**8. Cierre de instrucción.** Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el siete de abril de dos mil dieciséis, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> en adelante Ley Reglamentaria.

#### CONSIDERANDO:

**9. PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "Artículo 68. ...

"Agotado el procedimiento, el Ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado."

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

"...

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

"...

el artículo 1o. de su Ley Reglamentaria<sup>3</sup> y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas disposiciones correspondientes a leyes estatales por considerar que las mismas violentan los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

**10. SEGUNDO.—Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria,<sup>5</sup> el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la fecha de publicación de la norma general impugnada.

**11.** En el caso, las Leyes de Ingresos cuyas disposiciones se impugnan fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí el veintinueve de diciembre de dos mil quince.

**12.** Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del miércoles treinta de diciembre del mismo año al jueves veintiocho de enero de dos mil dieciséis. Por consiguiente, si la demanda se presentó el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

**13. TERCERO.—Legitimación activa.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 59

---

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

<sup>3</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>4</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>5</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ..."

del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

**14.** En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, comparece su presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.

**15.** Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo, de conformidad con la fracción I del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y cuenta con la atribución para promover acciones de inconstitucionalidad de acuerdo con su fracción XI. Asimismo, la representación se le confiere en el artículo 18 de su reglamento interno.<sup>7</sup>

**16.** Por tanto, dicho funcionario acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad, así como de actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

**17. CUARTO.—Estudio de fondo.** Toda vez que en la presente acción de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguna, se procede al análisis del único concepto de invalidez planteado.

**18.** En dicho concepto, la Comisión Nacional plantea la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones:

**I.** El artículo 21, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, San Luis Potosí para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

<sup>6</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

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

<sup>7</sup> **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo) La presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

**II.** El artículo 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**III.** El artículo 23, fracción X, así como su último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, San Luis Potosí para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**IV.** El artículo 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, San Luis Potosí para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**19.** A su juicio, las disposiciones enunciadas son violatorias del derecho a la identidad y de la gratuidad del registro de nacimiento, en síntesis, porque no existe fundamento constitucional para cobrar el registro extemporáneo, ya que la Constitución Federal "no señala una temporalidad límite para hacer efectivo el derecho de la gratuidad del registro de nacimiento", aunado a que los derechos humanos "son exigibles al Estado en todo momento", por virtud de su imprescriptibilidad. También estima que el cobro por registro extemporáneo se opone a la universalidad de los derechos humanos, ya que "no reconoce un derecho fundamental a todas las personas, sino sólo a aquellos menores de seis meses de edad". Adicionalmente, considera inadmisibles las multas previstas en la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, para la madre y el padre que realicen una declaración extemporánea del nacimiento, toda vez que es una obligación del Estado garantizar el derecho de identidad mediante el registro inmediato y gratuito.

**20.** Por estos motivos, estima que se transgreden los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>8</sup> transitorio se-

<sup>8</sup> **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

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

gundo de la reforma constitucional al artículo 4o., de diecisiete de junio de dos mil catorce;<sup>9</sup> 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos;<sup>10</sup> 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;<sup>11</sup> así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>12</sup>

**21.** Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí manifestó lo siguiente:

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

**Artículo 4o.** (párrafos primero a séptimo)

"... Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. ..."

<sup>9</sup> **"Segundo.** A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o Códigos Financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

<sup>10</sup> **"Artículo 3. Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica**

"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."

**"Artículo 18. Derecho al nombre**

"Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno (sic) de ellos.

"La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

<sup>11</sup> **"Artículo 24**

**"1.** Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

**"2.** Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

**"3.** Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

<sup>12</sup> **"Artículo 7**

**"1.** El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

**"2.** Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

**"Artículo 8**

**"1.** Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

**"2.** Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

i. Que la promulgación y publicación de las leyes que se impugnan se llevaron a cabo con base en las atribuciones conferidas por el artículo 80, fracción II, de la Constitución del Estado.<sup>13</sup>

ii. Que la promulgación y publicación de las leyes impugnadas se llevaron a cabo por considerar que se encontraba bajo el marco legal y constitucional requerido, emitidas por autoridad facultada, conforme al proceso legislativo correspondiente y acorde a los lineamientos constitucionales.

iii. Que los artículos cumplen con los requisitos formales que para el caso se exigen.

22. Por su cuenta, el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí manifestó lo siguiente:

i. Que todas las disposiciones que se impugnan, en su fracción I, respectivamente, prevén la exención de cobro por concepto de registro de nacimiento o defunción, con lo que se da cabal cumplimiento a lo previsto por el párrafo octavo del artículo 4o. de la Constitución Federal.

ii. Que de la lectura de los preceptos impugnados se desprende que lo que da lugar al cobro de una sanción administrativa, no es el registro de nacimiento ni la emisión del acta correspondiente, sino la acción extemporánea de llevar a cabo el registro.

iii. Que si bien del artículo 4o. constitucional se desprende que el registro debe ser inmediato, del mismo texto no se desprende qué debe entenderse por inmediatez, por lo cual, se busca que la legislación secundaria establezca un parámetro que contribuya a la mayor inmediatez. Así, que el Código Civil Federal establece un plazo de seis meses para dar aviso del nacimiento al Juez de Registro Civil.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> **Artículo 80.** Son atribuciones del gobernador del Estado las siguientes:

"...

"II. Promulgar y publicar en el Periódico Oficial del Estado las leyes, decretos y acuerdos que expida la Legislatura del Estado, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia. ..."

<sup>14</sup> **Artículo 55.** Tienen obligación de declarar el nacimiento, el padre y la madre o cualquiera de ellos, a falta de éstos, los abuelos paternos y, en su defecto, los maternos, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que ocurrió aquél. Los médicos cirujanos o matronas que hubieren asistido al parto, tienen obligación de dar aviso del nacimiento al Juez del Registro Civil, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

"La misma obligación tiene el jefe de familia en cuya casa haya tenido lugar el alumbramiento, si éste ocurrió fuera de la casa paterna.

**iv.** Que el plazo que se establece es razonable y se entiende como una medida que establece el Estado para procurar que se cumpla el registro con la mayor inmediatez posible, fomentando el cumplimiento de tal obligación mediante el establecimiento de una sanción administrativa, a efecto de evitar la omisión del registro.

**v.** Concluye señalando que lo que se sanciona no es ni el registro ni la emisión del acta de nacimiento, sino la extemporaneidad con que se lleve a cabo, por lo cual, al dar cumplimiento a la gratuidad de que debe gozar el registro y expedición de la primer acta de nacimiento, debe reconocerse la validez de las normas impugnadas.

**23.** Como se puede apreciar, en esencia, la comisión considera, por una parte, que el registro de nacimiento debe ser gratuito en cualquier momento sin importar la edad de la persona, ya que se trata de un derecho humano de carácter universal e imprescriptible, cuyo ejercicio no está sujeto por la Constitución Federal a un plazo; mientras que el Poder Legislativo sostiene la validez del cobro del registro extemporáneo, porque no existe una definición constitucional de inmediatez del registro de nacimiento, de tal forma que la legislación secundaria puede establecer un parámetro para procurar su cumplimiento con la mayor inmediatez posible.

**24.** Por otra parte y en relación con la sanción administrativa, la comisión afirma que resulta inconstitucional, porque es una obligación del Estado garantizar el derecho de identidad mediante el registro inmediato y gratuito; mientras que el Poder Legislativo sostiene que ésta es válida, porque procura evitar la omisión del registro.

**25.** Para estudiar la problemática planteada, debe acudir al texto del artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución, así como al transitorio segundo del decreto de reforma constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce.

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos

---

"Si el nacimiento tuviere lugar en un sanatorio particular o del Estado, la obligación a que se refiere el párrafo anterior, estará a cargo del director o de la persona encargada de la administración.  
"Recibido el aviso, el Juez del Registro Civil tomará las medidas legales que sean necesarias a fin de que se levante el acta de nacimiento conforme a las disposiciones relativas."

derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

"Segundo. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o Códigos Financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

**26.** De los preceptos constitucionales citados se obtiene que: (i) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (ii) el Estado debe garantizar este derecho; (iii) la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita; y, (iv) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.<sup>15</sup>

**27.** Con las disposiciones transcritas, el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce nuestra Constitución, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

**28.** Tal es el caso del artículo 24.2. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>16</sup> que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.

**29.** Obligación que también se prevé en la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y**

---

<sup>15</sup> En este sentido, el Tribunal Pleno ya se pronunció en sesión de veinticinco de agosto pasado con motivo de la impugnación del artículo 4 del Código Electoral del Estado de México, al resolver, por unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016.

<sup>16</sup> **"Artículo 24.**

1 Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

"2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

"3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

**de sus Familiares**,<sup>17</sup> la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29.<sup>18</sup>

**30.** Lo mismo que por la **Convención sobre los Derechos del Niño**,<sup>19</sup> que obliga al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar el derecho que tienen a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, de acuerdo con el texto de los artículos 7<sup>20</sup> y 8.<sup>21</sup>

**31.** Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el texto constitucional señalado es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento es categórica, sin posibilidad alguna de establecer excepciones a la misma.

**32.** Incluso, en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar al proceso de reforma constitucional del artículo 4o. constitucional, se propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad;<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa, y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>18</sup> **Artículo 29.** Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad."

<sup>19</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa.

<sup>20</sup> **Artículo 7.**

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

<sup>21</sup> **Artículo 8.**

Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

<sup>22</sup> En la iniciativa de veintiséis de febrero de dos mil trece, del senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se puede leer: "Los niños y las niñas tienen derecho a identidad legal, acta de nacimiento gratuita por única vez dentro de los 12 meses después del nacimiento ..."

sin embargo, esta propuesta se suprimió por la Cámara Revisora al elevar la gratuidad a rango constitucional, porque en sus propias palabras se quiso "ir más allá de los compromisos internacionales".<sup>23</sup>

**33.** Por consiguiente, si no se puede condicionar la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, ello significa que ambos derechos se pueden ejercitar de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona; por este motivo, el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y las leyes estatales no pueden fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

**34.** Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.

**35.** En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado en virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.

---

<sup>23</sup> En el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (como Cámara Revisora), se puede leer: "Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados miembros en la erradicación del sub registro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el 'Proyecto de Modelo de Legislación para registros civiles en América Latina', en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos."

36. De tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos.

37. Partiendo de las anteriores premisas, se procede a examinar la constitucionalidad de las disposiciones de cada una de las Leyes de Ingresos impugnadas.

**38. A) Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde.** En primer lugar, se estudia la fracción XII del artículo 21 de la Ley de Ingresos de esta municipalidad:

"Artículo 21. Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

"Concepto	Cuota
"I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
"II. Primer acta <u>para recién nacido</u>	Sin costo
" ...	
<b>"XII. Por el <u>registro extemporáneo de nacimiento</u></b> (énfasis añadido)	<b>\$93.00."</b>

39. Con base en una lectura integral del artículo transcrito se puede concluir que sí es inconstitucional la fracción impugnada, aun cuando el artículo pretende garantizar la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento, en sus fracciones I y II, ya que contempla el cobro de un derecho por registro extemporáneo, siendo que el mismo ha quedado proscrito en el orden jurídico nacional, como se señaló anteriormente.

40. Por eso, resulta fundado el concepto de invalidez planteado en contra de la fracción XII del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde y lo conducente es declarar su invalidez.

41. A la luz de lo anterior, resulta inconstitucional la fracción II, en la parte que señala "para recién nacido", a pesar de que no fue impugnada, ya que si el registro extemporáneo es inconstitucional, no tiene ningún sentido que en la Ley de Ingresos subsista un criterio cronológico para acceder a la gratuidad de la primera copia certificada. En consecuencia, por la relación que guardan dichas fracciones, lo conducente es extender la declaración de invalidez a esta última.

**42. B) Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez.** En segundo lugar, se analiza la fracción XII del artículo 23 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

"**Artículo 23.** Los servicios prestados por el Registro Civil en el Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, S.L.P., causarán las siguientes causas:

"Concepto	Cuota
"I. Registro de nacimiento o defunción	Gratuito
" ...	
" <b>XII. Registros extemporáneos</b> (énfasis añadido)	<b>\$400.00."</b>

**43.** Al igual que en el caso anterior, también resulta inconstitucional la fracción impugnada, por contemplar el cobro de un derecho por registro extemporáneo, por lo que resulta fundado el concepto de invalidez planteado y lo conducente es declarar su invalidez.

**44. C) Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala.** En tercer lugar, se analizan la fracción X y el último párrafo del artículo 23 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

"**Artículo 23. Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:**

"Concepto	Cuota
"I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
" ...	
" <b>X. Por el registro extemporáneo de nacimiento</b>	<b>\$70.00."</b>

**"Serán sancionados la madre y el padre que estando obligados a declarar el nacimiento, lo hacen fuera del término fijado (180 días) con una multa correspondiente de hasta un día de salario mínimo, cuando se trate de una declaración extemporánea de nacimiento."** (énfasis añadido)

**45.** De la lectura del artículo transcrito, además de resultar inconstitucional la fracción impugnada por contemplar el cobro de un derecho por registro

extemporáneo, por mayoría de razón resulta inconstitucional su último párrafo, por establecer una multa por declarar el nacimiento de forma extemporánea.

**46.** No se soslaya que la imposición de la multa persigue un fin que pudiera ser considerado legítimo, a saber, incentivar que los padres declaren el nacimiento de sus hijos; sin embargo, la misma implica un costo directo para su inscripción sobre la base de un plazo que ni siquiera debe existir, ya que, se reitera, la edad cronológica de la persona no incide en la gratuidad del registro ni en la de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

**47.** Sin que sea obstáculo que en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar a la redacción actual del octavo párrafo del artículo 4o. constitucional, el legislador haya señalado que los responsables de los menores de edad tienen la obligación de acudir a las oficinas del Registro Civil para solicitar su inscripción, de preferencia inmediatamente después del nacimiento,<sup>24</sup> ya que la imposición de una sanción económica, lejos de procurar el cumplimiento de dicha obligación, disuade la inscripción de las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad por su situación económica.

**48.** En consecuencia, al resultar fundado el concepto de invalidez planteado en contra de la fracción X y último párrafo del artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, lo conducente es declarar su invalidez.

**49. D) Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale.** En cuarto lugar, se examina la fracción XIII del artículo 22 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

"Artículo 22. Los servicios de registro civil causarán las siguientes cuotas en función del servicio:

"Concepto	Cuota
"I. Registro de nacimiento o defunción	Sin costo
"...	
<b><u>"XIII. Por el registro extemporáneo de nacimiento</u></b> (énfasis añadido)	<b><u>\$67.00."</u></b>

<sup>24</sup> Iniciativa del senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

**50.** Nuevamente se puede concluir que también en este caso resulta inconstitucional la fracción impugnada, por contemplar el cobro de un derecho por registro extemporáneo.

**51. QUINTO.—Efectos.** En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,<sup>25</sup> procede declarar la invalidez de las siguientes disposiciones:

**I.** El artículo 21, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, San Luis Potosí para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Asimismo, con fundamento en la fracción IV del artículo 41, en relación con el artículo 73, ambos de la ley reglamentaria, este Tribunal Pleno considera que la invalidez decretada debe hacerse extensiva a la **fracción II del artículo 21 de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde**, en la parte que señala: "**para recién nacido**", no obstante que la misma no fue impugnada.

Lo anterior, toda vez que la gratuidad de la primera acta de nacimiento se encuentra viciada por limitarla para los recién nacidos, lo cual, de manera implícita, sujeta la gratuidad a una condición de temporalidad.

Sirve de apoyo a lo anterior, el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis jurisprudencial **P./J. 53/2010**, de rubro siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."<sup>26</sup>

<sup>25</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

<sup>26</sup> "Texto: Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudir al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras

**II.** El artículo 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, San Luis Potosí para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**III.** El artículo 23, fracción X, así como su último párrafo, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, San Luis Potosí para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**IV.** El artículo 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, San Luis Potosí para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**52.** La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de San Luis Potosí, la cual deberá notificarse también a los Municipios de Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Tamazunchale, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

**53.** Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez de los artículos 21, fracciones II, en la porción normativa "para recién nacido", y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de

---

del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

Soledad de Graciano Sánchez, 23, fracción X y párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, y 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tamazunchale, todas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, del Estado San Luis Potosí.

TERCERO.—Las declaraciones de invalidez surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí.

**Notifíquese** por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Rioverde, Soledad de Graciano Sánchez, Matehuala y Tamazunchale, del Estado de San Luis Potosí y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación activa.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, por argumentaciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, por argumentaciones diferentes, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 21, fracciones II, en la porción normativa "para recién nacido", y XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Rioverde, 23, fracción XII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Soledad de Graciano Sánchez, 23, fracción X, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala, y 22, fracción XIII, de la Ley de Ingresos del Municipio de Tama-

zunchale, todas para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, del Estado de San Luis Potosí. Los Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea por argumentaciones distintas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, por argumentaciones diferentes, Medina Mora I. separándose de consideraciones, Laynez Potisek y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 23, párrafo último, de la Ley de Ingresos del Municipio de Matehuala para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, del Estado San Luis Potosí. Los Ministros Franco González Salas y Pérez Dayán votaron en contra. Los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes. El Ministro Medina Mora I. reservó su derecho de formular voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 53/2016 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de marzo de 2017.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de marzo de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

**I. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.**

**II. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. VALIDEZ DE LOS DERECHOS POR REGISTRO DE NACIMIENTO EN HORARIOS EXTRAORDINARIOS O FUERA DE LA OFICINA [ARTÍCULO 16, APARTADO A, INCISOS B), D) Y E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS INCISOS A), D), F) Y G) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI, Y DE LOS INCISOS A), B), D), E) Y J) DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 16 DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO; ARTÍCULO 32, APARTADO A, INCISOS C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TECATE, TODOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016].**

**III. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. LA DISCRETIONALIDAD EN EL COBRO DE DERECHOS POR CONCEPTO DE TRASLADO Y HORAS EXTRAORDINARIAS SIN LA PREVISIÓN DE PARÁMETROS PARA DETERMINARLOS ES VIOLATORIA DE LOS DERECHOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "FUERA DE LA MANCHA URBANA" DEL ARTÍCULO 16, APARTADO A, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, BAJA CALIFORNIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016].**

**IV. DERECHOS POR REGISTRO DE NACIMIENTO A DOMICILIO. LA PREVISIÓN LEGAL QUE CONDICIONE QUE EL TRÁMITE RESPECTIVO SE LLEVE "FUERA DE LA MANCHA URBANA" VIOLA LOS DERECHOS DE SEGURIDAD Y LEGALIDAD PREVISTOS EN LOS ARTÍCULOS 16 Y 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "FUERA DE LA MANCHA URBANA" DEL ARTÍCULO 16, APARTADO A, INCISO E), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA, BAJA CALIFORNIA, PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016].**

**V. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INVALIDEZ**

**DEL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EN HOSPITALES, CENTROS DE REHABILITACIÓN Y DE READAPTACIÓN SOCIAL, CASAS HOGAR Y DE RETIRO, TUTELAR DE MENORES, INSTITUCIONES DE SALUD Y OTROS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, APARTADO A, INCISOS C) Y C.1), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; Y 32, APARTADO A, INCISO F), DE LA LEY DE INGRESOS Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TECATE, AMBOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016].**

**VI. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INVALIDEZ DEL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO EXTEMPORÁNEO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, APARTADO A, INCISOS F), L), K), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE LOS QUINCE DÍAS DE NACIDO", Y N), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; 23, FRACCIÓN I, INCISOS A), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENOR DE SEIS MESES", B), E), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DEL TÉRMINO DE SEIS MESES" Y H), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "AÚN FUERA DEL TÉRMINO DE SEIS MESES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI; 16, APARTADO A, INCISOS G) Y J), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "AÚN FUERA DEL TÉRMINO DE 180 DÍAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO; 32, APARTADO A, INCISOS A), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENOR A SEIS MESES", Y B), DE LA LEY DE INGRESOS Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TECATE, TODOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016].**

**VII. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. INVALIDEZ DEL COBRO DE DERECHOS POR REGISTRO DE NACIMIENTO EN EL EXTRANJERO Y FUERA DEL MUNICIPIO [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, APARTADO A, INCISOS G), H), I) Y M), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; 23, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI; 16, APARTADO A, INCISOS F) Y H), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO; Y 32, APARTADO A, INCISO H), DE LA LEY DE INGRESOS Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TECATE, TODOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016].**

**VIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES EN VÍA DE CONSECUENCIA [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, APARTADO A, INCISOS N) Y K), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE LOS QUINCE DÍAS DE NACIDO", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; 23, FRACCIÓN I, INCISOS A), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENOR DE SEIS MESES", E), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DEL TÉRMINO DE SEIS MESES", H), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "AÚN FUERA DEL TÉRMINO DE SEIS MESES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI; ARTÍCULO 16, APARTADO A, INCISO J), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "AÚN FUERA DEL TÉRMINO DE SEIS MESES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO; Y 32, APARTADO A, INCISO A), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENOR A SEIS MESES", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE TECATE, TODOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016].**

**IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 16, APARTADO A, INCISOS C), C.1), E), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "FUERA DE LA MANCHA URBANA", F), G), H), I), K), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DE LOS QUINCE DÍAS DE NACIDO", L), M) Y N), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE ENSENADA; 23, FRACCIÓN I, INCISOS A), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENOR DE SEIS MESES", B), E), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "DENTRO DEL TÉRMINO DE SEIS MESES", H), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "AÚN FUERA DEL TÉRMINO DE SEIS MESES", E I), DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE MEXICALI; 16, APARTADO A, INCISOS F), G), H) Y J), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "AÚN FUERA DEL TÉRMINO DE 180 DÍAS", DE LA LEY DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE PLAYAS DE ROSARITO; Y 32, APARTADO A, INCISOS A), EN LA PORCIÓN NORMATIVA "MENOR A SEIS MESES", B), F) Y H), DE LA LEY DE INGRESOS Y TABLA DE VALORES CATASTRALES UNITARIOS, BASE DEL IMPUESTO PREDIAL DEL MUNICIPIO DE TECATE, TODOS DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2016].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2016. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 28 DE NOVIEMBRE DE 2016. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: RON SNIPELISKI NISCHLI.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al veintiocho de noviembre de dos mil dieciséis.

**VISTOS** para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad 10/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

#### RESULTANDO:

**1. Presentación de la demanda.** El veintinueve de enero de dos mil dieciséis, Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió demanda de acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez de diversas disposiciones de las leyes de ingresos para las municipalidades de Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito y Tecate, todos ellos del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de treinta y uno de diciembre de dos mil quince. Como autoridad emisora y promulgadora señaló a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California.

**2. Registro, turno de la demanda.** El dos de febrero de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, registrarla con el número 10/2016 y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

**3. Admisión de la demanda.** El tres de febrero de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Baja California, a quienes ordenó dar vista para que rindieran su informe; así como a la procuradora general de la República para que manifestase lo que correspondiera a su representación.

**4. Informe del Poder Ejecutivo.** El primero de marzo de dos mil dieciséis, Francisco Rueda Gómez, ostentándose con el carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Baja California, dio contestación a la demanda en representación del Poder Ejecutivo.

**5. Informe del Poder Legislativo.** El dos de marzo de dos mil dieciséis, los Diputados Rodolfo Olimpo Hernández Bojórquez y Armando Reyes Ledesma dieron contestación a la demanda en representación del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Baja California, ostentando el carácter de

presidente y secretario, respectivamente, de la mesa directiva de la XXI Legislatura del Estado.

**6. Opinión de la Procuraduría General de la República.** En el presente asunto no formuló pedimento.

**7. Alegatos.** El seis de abril de dos mil dieciséis, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó escrito de alegatos, no así los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Baja California.

**8. Cierre de instrucción.** Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el siete de abril de dos mil dieciséis se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> en adelante ley reglamentaria.

#### CONSIDERANDO:

**9. PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup> el artículo 1o. de su ley reglamentaria<sup>3</sup> y la fracción I del artículo 10 de la

<sup>1</sup> "Artículo 68. ...

"Agotado el procedimiento, el Ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado."

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

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

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los Estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

<sup>3</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas disposiciones correspondientes a leyes estatales por considerar que las mismas violentan los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte.

**10. SEGUNDO.—Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria,<sup>5</sup> el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente de su fecha de publicación.

**11.** En el caso, las leyes de ingresos cuyas disposiciones se impugnan fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el treinta y uno de diciembre de dos mil quince.

**12.** Por lo tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del dos de enero al treinta y uno de enero de dos mil dieciséis. Por consiguiente, si la demanda se presentó el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

**13. TERCERO.—Legitimación activa.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la promovente debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

**14.** En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos cuenta con la atribución de promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución, así como en los tratados internacionales de los que México sea Parte, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

En su representación comparece su presidente, Luis Raúl González Pérez, quién acreditó su personalidad con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este ór-

<sup>4</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>5</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. ..."

gano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y el artículo 18 de su reglamento interno.<sup>7</sup>

**15. CUARTO.—Estudio de fondo.** Toda vez que en la presente acción de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguna, se procede al análisis del único concepto de invalidez planteado.

**16.** En dicho concepto, la Comisión Nacional plantea la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones:

**I.** El artículo 16, apartado A, incisos b), c), d), e), f), g), h), i), l) y m), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**II.** El artículo 23, fracción I, incisos b), d), f), g) e i), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**III.** El artículo 16, apartado A, incisos b), d), e), f), g), h) y j), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**IV.** El artículo 32, apartado A, incisos b), c), d), f) y h), de la Ley de Ingresos y tabla de valores catastrales unitarios, base del impuesto predial del Municipio de Tecate, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**17.** A su juicio, las disposiciones enunciadas son violatorias del derecho a la identidad y del acto registral del nacimiento, en síntesis, porque se

<sup>6</sup> **Artículo 15.** El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones: "I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional; ...

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

<sup>7</sup> **Artículo 18.** (Órgano ejecutivo).

"La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

cobra el registro de nacimiento al amparo de diversos conceptos, señalando los siguientes:

- "• Registro urgente en horas hábiles dentro de la oficina.
- "• Registro en hospitales, excepto en instituciones de salud pública los cuales estarán exentos.
- "• Registro de nacimiento, en centro de rehabilitación, ceresos, casas hogar, casas de retiro, tutelar de menores y otros.
- "• Registro en horas extraordinarias (sábado) dentro de la oficina, con anticipación de 8 días, previa cita.
- "• Registro a domicilio fuera de la mancha urbana con anticipación de 8 días, previa cita.
- "• Registro de nacimientos fuera del término de 6 meses.
- "• Inscripción de Registro de nacimientos ocurridos en territorio extranjero, inscripción de personas nacidas en el extranjero.
- "• Registro de Nacimientos de personas nacidas fuera del Municipio después de 6 meses.
- "• En los supuestos de registro a domicilio en horas hábiles y extraordinarias previstos en la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, se establece que se causarán honorarios del Oficial del Registro Civil de acuerdo al tabulador contenido en el artículo."

**18.** Por este motivo, estima que se transgreden los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>8</sup> transitorio segundo

<sup>8</sup> **Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"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 universa-

de la reforma constitucional al artículo 4o. de diecisiete de junio de dos mil catorce;<sup>9</sup> 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>10</sup> 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>11</sup> así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>12</sup>

lidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

**"Artículo 4o.** (párrafos primero a séptimo)

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. ..."

<sup>9</sup> **"SEGUNDO.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

<sup>10</sup> **"Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica. "

**"Artículo 18. Derecho al Nombre**

"Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno (sic) de ellos.

"La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

<sup>11</sup> **"Artículo 24**

**"1.** Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

**"2.** Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

**"3.** Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

<sup>12</sup> **"Artículo 7.**

**"1.** El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

**"2.** Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.

**"Artículo 8.**

**"1.** Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

**"2.** Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad.

**19.** Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California manifestó que no procede formular manifestaciones en relación con la invalidez que solicita la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, toda vez que las violaciones alegadas son atribuibles únicamente al Congreso del Estado.

**20.** Por su cuenta, el Poder Legislativo del Estado de Baja California manifestó lo siguiente:

- Que las disposiciones legales cuya invalidez se reclama corresponden a actos legislativos ciertos, que fueron realizados con respeto de las etapas procedimentales del proceso legislativo y que fueron emitidas en uso de las facultades con las que cuenta el Congreso Estatal por virtud de la Constitución Local y con apoyo en lo dispuesto por el artículo 4o. de la Constitución Federal.

- Que los argumentos de la Comisión promovente resultan insuficientes e ignoran que las leyes de ingresos que pretende invalidar sí establecen la exención de pago por concepto de registro de nacimiento.

- Resalta las disposiciones que contienen las exenciones haciendo referencia específicamente a las siguientes:

<b>I. De la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada:</b>	
Artículo 16, apartado A, incisos:	
a)	Que contempla la exención del registro en horas hábiles en oficina, con anticipación de 8 días, previa cita
c)	Que contempla la exención del registro en instituciones de salud pública
j)	Que contempla la exención del registro de nacimiento dentro del programa "Jornadas de Registro Civil" en horas inhábiles, dentro de la oficina
n)	Que contempla la exención del registro en instituciones de salud en el módulo de registro civil dentro de los quince días de nacido Exención del registro extemporáneo que lleva a cabo la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia
Artículo 16, apartado F, inciso	
c)	Que contempla la exención de cobro al 100% por la expedición de la primera copia certificada de la primera acta de registro de nacimiento.

<b>II. De la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali:</b>	
Artículo 23, apartado I, incisos:	
a)	Que contempla la exención del registro en horas hábiles dentro de la oficina, menor de seis meses
c)	Que contempla la exención del registro en institución de salud por enfermedad infantil o maternal
e)	Que contempla la exención del registro en institución de salud, en módulo de registro, dentro de los seis meses
h)	Que contempla la exención del registro dentro del programa "Jornadas del Registro Civil" aún fuera del término de seis meses.
Artículo 23, apartado VII, inciso:	
n)	Que contempla la exención del cobro por la expedición de la primera copia certificada de acta de nacimiento a la persona que acude a registrarse por primera vez

<b>III. De la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito:</b>	
Artículo 16, apartado A, incisos:	
a)	Que contempla la exención del registro en horas hábiles dentro de las oficinas
c)	Que contempla la exención del registro en institución pública de salud
Artículo 16, apartado F, inciso:	
i)	5. Que contempla la exención del cobro por la expedición de la primera copia certificada de registro de nacimiento

<b>IV. De la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate:</b>	
Artículo 32, apartado A, incisos:	
a)	Que contempla la exención del registro en horas hábiles dentro de las oficinas
e)	Que contempla la exención del registro en campañas del Registro Civil y/o DIF Municipal
g)	Que contempla la exención del registro en institución pública de salud por enfermedad infantil o maternal
i)	Que contempla la exención del registro de nacimiento ocurrido fuera del municipio dentro de 180 días
Artículo 32, apartado G, inciso:	
a)	5. Que contempla la exención al momento del registro de nacimiento.

- Que de acuerdo a las disposiciones que se citan, las leyes de ingresos de los Municipios cumplen y respetan las disposiciones constitucionales que tutelan el derecho a la identidad.

**21.** Como se puede apreciar, en esencia, la Comisión considera que la gratuidad de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento también ampara los servicios que por concepto de derechos se pretenden cobrar en las leyes de ingresos señaladas, mientras que el Poder Legislativo aduce que las disposiciones que se impugnan sí establecen la exención de pago por concepto de registro de nacimiento.

**22.** Para estudiar la problemática planteada, debe acudir al texto del artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución, así como el transitorio segundo del decreto de reforma constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce.

#### **"Artículo 4o.**

"...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

"SEGUNDO. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

**23.** De los preceptos constitucionales citados se obtiene que (i) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (ii) el Estado debe garantizar este derecho; (iii) la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita, y (iv) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> En este sentido, el Tribunal Pleno ya se pronunció en sesión de veinticinco de agosto pasado con motivo de la impugnación del artículo 4 del Código Electoral del Estado de México, al resolver, por unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016.

**24.** Con las disposiciones transcritas, el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce nuestra Constitución, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

**25.** Tal es el caso del artículo 24.2,<sup>14</sup> del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.

**26.** Obligación que también se prevé en la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**,<sup>15</sup> la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29.<sup>16</sup>

**27.** Lo mismo que por la **Convención sobre los Derechos del Niño**,<sup>17</sup> que obliga al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento y a respetar el derecho que tienen a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, de acuerdo con el texto de los artículos 7,<sup>18</sup> y 8.<sup>19</sup>

<sup>14</sup> **Artículo 24.**

"1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

"2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

"3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

<sup>15</sup> Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>16</sup> **Artículo 29.** Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad."

<sup>17</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa.

<sup>18</sup> **Artículo 7.**

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

<sup>19</sup> **Artículo 8.**

"Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

**28.** Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el texto constitucional señalado es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento es categórica, sin posibilidad alguna de establecer excepciones a la misma.

**29.** Incluso, en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar al proceso de reforma constitucional, del artículo 4o. constitucional, se propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad;<sup>20</sup> sin embargo, esta propuesta se suprimió por la cámara revisora, al elevar la gratuidad a rango constitucional, porque en sus propias palabras se quiso "ir más allá de los compromisos internacionales".<sup>21</sup>

**30.** Por consiguiente, si no se puede condicionar la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y la primera copia certificada del acta de nacimiento a plazo alguno, ello significa que ambos derechos se pueden ejercitar de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona; por este motivo, el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y las leyes estatales no pueden fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

**31.** Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma

---

"Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

<sup>20</sup> En la iniciativa de veintiséis de febrero de dos mil trece, del senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se puede leer: "Los niños y las niñas tienen derecho a identidad legal, acta de nacimiento gratuita por única vez dentro de los 12 meses después del nacimiento. ..."

<sup>21</sup> En el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (como cámara revisora), se puede leer: "Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados Miembros en la erradicación del sub registro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la Región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el 'Proyecto de Modelo de Legislación para registros civiles en América Latina', en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos."

tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.

**32.** En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.

**33.** De tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos.

**34.** Partiendo de las anteriores premisas se procede a examinar la constitucionalidad de las disposiciones de cada una de las leyes de ingresos impugnadas.

**35. A) Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada.** En primer lugar se estudian los incisos b), c), d), e), f), g), h), i), l) y m), contenidos en el apartado A del artículo 16 de la Ley de Ingresos de esta municipalidad:

"**Artículo 16.** Los derechos por servicios que preste el registro civil serán pagados por el usuario sujetándose a la siguiente:

**"TARIFA: VECES EL SALARIO MÍNIMO DIARIO GENERAL  
VIGENTE EN BAJA CALIFORNIA.**

<b>"CONCEPTO</b>	<b>CUOTA</b>
<b>"A) NACIMIENTOS</b>	
"a) Registro en horas hábiles dentro de la oficina, con anticipación de 8 días, previa cita. ....	Exentos
"b) <u>Registro urgente</u> en horas hábiles dentro de la oficina, menos de 7 días a 48 horas, previa cita. ....	<u>6.00 VECES</u>

"c) Registro en hospitales excepto en instituciones de salud pública los cuales estarán exentos ..... 5.00 VECES

"Para obtener exención del inciso c), deberán presentar constancia médica al área de trabajo social de la dependencia del DIF municipal; el cual emitirá el estudio socioeconómico correspondiente y éste a su vez girará oficio al C. Oficial del Registro Civil para exentar el pago de derechos.

"c.1. Registro de nacimiento en centro de rehabilitación, ceresos, casas hogar, casas de retiro, tutelar de menores y otros. .... 3.00 VECES

"d) Registro en horas extraordinarias (sábado) dentro de la oficina, con anticipación de 8 días, previa cita..... 5.00 VECES

"e) Registro a domicilio fuera de la mancha urbana con anticipación de 8 días, previa cita:

"En horas hábiles..... 12.00 VECES

"En horas inhábiles..... 27.00 VECES

"f) Registro de nacimientos fuera del término de 6 meses. .... 4.00 VECES

"g) Inscripción de Registro de nacimientos ocurridos en territorio extranjero, en 'campaña colectiva'. .... 7.50 VECES

"h) Inscripción de personas nacidas en el extranjero. ..... 14.00 VECES

"i) Registro de nacimientos de personas nacidas fuera del Municipio después de 6 meses...... 8.00 VECES

"j) Registro de nacimiento dentro del programa 'Jornadas del Registro Civil' en horas inhábiles dentro de la oficina. ... EXENTO

- "k) Registro en Institución de Salud en módulo de registro civil dentro de los quince días de nacido. ..... EXENTO
- "l) Declaratoria de hechos para registros de nacimientos extemporáneos en campaña. .... 1.00 VEZ
- "m) Inscripción de nacimiento urgente de personas nacidas en el extranjero. .... 24.00 VECES
- "n) Exento de pago a registros extemporáneos de niños que registra la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia. .... EXENTO."

(énfasis añadido)

**36. Registro previa cita y "caso urgente".** De la lectura del apartado transcrito se advierte, en primer término, que el registro de nacimiento se brindará de manera gratuita siempre y cuando se realice en las oficinas del Registro Civil, en horas hábiles y previa cita que se solicite con ocho días de anticipación [inciso a)].

**37.** Por otro lado, se prevé que si se pretende realizar el trámite con menos tiempo al señalado, se considerará como un trámite "urgente" y el mismo se realizará también previa cita pero con el costo ahí establecido [incisos b) y m)].

**38.** Al respecto, se estima que el esquema descrito no sufre de vicio constitucional alguno, pues si la persona está interesada en obtener el registro y la primera copia certificada del acta de nacimiento de forma gratuita, basta con que acuda, conforme a la cita previamente programada, a las oficinas del Registro Civil durante el horario ordinario de labores (que es lo que la norma constitucional ya explicada garantiza). En cambio, si el particular quiere realizar este trámite fuera de los plazos u horarios establecidos por el propio Registro Civil, la persona en cuestión deberá pagar los derechos previstos en los incisos impugnados, ya que la oficina pública deberá emplear recursos humanos y materiales adicionales para poder realizar el trámite de forma urgente o, en su caso, fuera del horario de atención al público, lo cual va más allá de la obligación constitucional de garantizar la gratuidad del registro y de la primera copia certificada del acta de nacimiento. En este

sentido, si el Municipio de Ensenada decidió brindar a su población la posibilidad de realizar este trámite en condiciones urgentes o extraordinarias, resulta válido que el Registro Civil cobre por ello, ya que no existe obligación constitucional alguna de garantizar el registro de nacimiento en estas condiciones y, mucho menos, de soportar los costos que esto representa.

**39.** Por otra parte, se estima constitucionalmente válido que se sujete el trámite correspondiente a la programación de una cita, pues el servicio se brindará en horario ordinario en las oficinas de la autoridad y es legítimo que, en aras de brindar un mejor servicio, administre las cargas de trabajo, minimice los tiempos de espera, y procure una atención más efectiva y de calidad.

**40. Registro a domicilio y en horas extraordinarias.** Una vez sentado que el inciso a) del precepto en estudio, garantiza de forma acorde con la Constitución la gratuidad en la inscripción y emisión de la primera acta de nacimiento, al tramitarse en las oficinas del Registro Civil en horario ordinario de labores y previa cita, se considera que los incisos d) y e), que prevén que el trámite pueda realizarse a domicilio y en horas extraordinarias, no resultan inconstitucionales.

**41.** Lo anterior, en virtud de que se trata de un servicio público adicional a la inscripción y a la expedición del acta de nacimiento, en específico, por los gastos erogados por el traslado y las horas extraordinarias de trabajo del personal del Registro Civil, los cuales resultan válidos que el Municipio pueda recuperar, ya que son conceptos que van más allá de su obligación constitucional y que le brindan a los particulares una posibilidad de obtener el mismo servicio con un valor agregado, de manera que el traslado y las horas extraordinarias no pueden considerarse como un costo para obtener el registro o la expedición de la primera acta de nacimiento.

**42.** No obstante lo anterior, en el inciso e), se observa que la norma prevé que el servicio a domicilio se otorgará "fuera de la mancha urbana". Esta acotación se estima inconstitucional por violar los derechos de seguridad jurídica y de legalidad previstos en los artículos 16 y 31, fracción IV, constitucionales, pues, por un lado, admite diversas interpretaciones que colocan al particular en una situación de incertidumbre (interpretación restrictiva en el sentido de que este servicio no se puede llevar a cabo dentro de la mancha urbana o inclusiva, es decir, que pudiéndose llevar a cabo dentro de la misma sería gratuito en los domicilios que ésta abarque). Por otro lado, no existe parámetro o regla alguna que defina qué debe entenderse por "mancha urbana", pues se desconocen las localidades, colonias o áreas que abarca,

de manera que tal texto permite al aplicador de la norma discrecionalidad en el cobro de los montos que ahí se establecen. Por consiguiente, lo conducente es declarar la invalidez del texto únicamente en la parte que señala "fuera de la mancha urbana".

**43.** En los incisos c), c.1 y k) se prevén esquemas conforme a los cuales el Registro Civil del Municipio brinda el servicio en hospitales, centros de rehabilitación, "ceresos" (referidos a los centros de readaptación social), casas hogar, casas de retiro, tutelar de menores "y otros" e instituciones de salud, cobrando los derechos ahí previstos. Se trata de un servicio que el propio Municipio decide brindar, ya sea mediante la apertura de oficinas del Registro Civil en los lugares mencionados o mediante el traslado recurrente de su personal a los mismos sin que medie solicitud de parte interesada. Es decir, el Municipio determinó motu proprio, sin obligación o requisito legal alguno, otorgar el servicio en los sitios señalados.

**44.** Al respecto, se estima que si así lo decidió el Municipio, entonces el registro y la emisión de la primera acta de nacimiento que se realicen bajo este esquema o modalidad deben ser gratuitos para que cumplan con el requerimiento constitucional ya aludido, pues el Poder Constituyente fue muy claro: el registro y la primera acta son gratuitos –sin excepciones–, de manera que el servicio será gratuito en los lugares en que la autoridad determine establecer sus oficinas o brindar sus servicios. En consecuencia, los incisos mencionados, al prever un cobro en estas circunstancias, violan dicho requerimiento y, por tanto, debe declararse su invalidez.

**45.** No pasa desapercibido que en el texto, aparentemente se buscó garantizar la gratuidad en las instituciones de salud pública; sin embargo, ello no supera la inconstitucionalidad a que se ha hecho referencia, mucho menos, porque se condiciona la gratuidad a la realización de un estudio socioeconómico, circunstancia que representa un obstáculo que no es constitucionalmente permitido en este rubro.

**46.** Por lo que hace al subinciso c.1., los casos que prevé para el cobro del derecho, no sólo viola el principio de gratuidad, sino además resulta discriminatorio, ya que se trata de supuestos en los cuales las personas no pueden acceder a la gratuidad en los términos del inciso a). Además, al señalar el término "y otros" deja al arbitrio de la autoridad que aplique esta norma el determinar en qué casos sí, en cuáles otros no, se cobrará el derecho que nos ocupa, lo que viola, como ya se dijo los derechos de seguridad jurídica y de legalidad previstos en los artículos 16 y 31, fracción IV, de la Constitución.

**47. Registro extemporáneo.** El inciso f) resulta inconstitucional en la medida que contempla el cobro de un derecho por registro extemporáneo, siendo que el mismo ha quedado proscrito en el orden jurídico nacional, ya que la edad cronológica de la persona no es obstáculo para gozar de la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento. En consecuencia, lo procedente es declarar su invalidez.

**48.** Por consiguiente y por mayoría de razón resulta inconstitucional el inciso l), ya que en éste se contempla el cobro de un derecho por la declaratoria de hechos para registros de nacimientos extemporáneos, de tal forma que si el cobro por el registro extemporáneo es inconstitucional, este trámite también lo es por ser accesorio de aquél y, por tanto, debe seguir la misma suerte.

**49.** Lo mismo aplica para el inciso n), a pesar de que no fue impugnado, ya que si el cobro por el registro extemporáneo es inconstitucional y fue declarado inválido, no tiene ningún sentido que subsista la referencia a la exención de pago de derechos por este concepto para los registros que lleve a cabo la Procuraduría para la Defensa del Menor y la Familia. Lo anterior, con base en lo dispuesto en el criterio del Tribunal Pleno plasmado en la tesis P./J. 53/2010, de rubro siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Texto: "Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven."

**50.** Finalmente, en el inciso k) se quiso garantizar la gratuidad del registro de nacimiento cuando se lleve a cabo en los módulos del registro civil ubicados dentro de las instituciones de salud; sin embargo, se condicionó la exención del cobro por el registro de nacimiento a un plazo de quince días, el cual no tiene razón alguna de ser por la gratuidad que debe tener en cualquier tiempo el registro de nacimiento. Por este motivo, a pesar de que este inciso tampoco fue impugnado, por condicionar la gratuidad del registro de nacimiento a un plazo determinado, éste constituye una forma de cobro del registro extemporáneo y, por lo mismo, resulta inconstitucional. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del inciso en la parte que señala "dentro de los quince días de nacido".

**51. *Discriminación en la gratuidad del registro.*** De igual forma, los incisos g), h) y m) son inconstitucionales por no garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y, además, por discriminar a las personas por su lugar de nacimiento, ya que establecen el cobro de un derecho a las personas, por el solo hecho de haber nacido en el extranjero. En este sentido, los derechos previstos en su texto contravienen la universalidad de la gratuidad del registro de nacimiento.

**52.** En el mismo sentido, el inciso i) es inconstitucional, por contemplar el cobro de un derecho por registro extemporáneo y, además, por discriminar a las personas por su lugar de nacimiento, ya que establece el cobro de un derecho a las personas por el solo hecho de haber nacido fuera del Municipio.

**53.** En consecuencia, por un lado se debe declarar infundado el concepto de invalidez planteado en relación con los incisos b), primer párrafo y d), por lo que procede reconocer la validez de los mismos y, por otro, al resultar fundado el concepto de invalidez en relación con los incisos c), c.1., e), en la parte que señala "fuera de la mancha urbana", f), g), h), i), l) y m), procede declarar su invalidez, lo mismo que los incisos n) y k), estos últimos por extensión de efectos dada la relación que guardan con el cobro por registro extemporáneo previsto en el inciso f).

**54. B) Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali.** En segundo lugar, se estudian los incisos b), d), f), g) e i) de la fracción I del artículo 23 de la ley de ingresos de esta municipalidad:

***"Artículo 23. Los derechos por servicios que preste el Registro Civil serán pagados por los usuarios, sujetándose a la siguiente tarifa:***

<b>CONCEPTO</b>	<b>CUOTA (SMDGV)</b>
<b>"I. NACIMIENTOS</b>	
"a) Registro en horas hábiles dentro de la oficina menor de seis meses.	Exento
<b>"b) Registro fuera del término de seis meses.</b>	<b>3.50 veces</b>
"c) Registro en Institución de Salud por enfermedad infantil o maternal.	Exento
<b>"d) Registro en horas inhábiles dentro de la oficina.</b>	<b>3.00 veces</b>
"e) Registro en institución de salud en módulo de Registro dentro del término de seis meses.	Exento
<b>"f) Registro a domicilio en horas hábiles.</b>	<b>15.00 veces</b>
<b>"g) Registro a domicilio en horas inhábiles.</b>	<b>35.00 veces</b>
"h) Registro de nacimiento dentro del programa 'Jornadas del Registro Civil' aún fuera del término de seis meses.	Exento
<b>"i) Registro de nacimiento ocurrido fuera del municipio.</b>	<b>3.50 veces".</b>

(énfasis añadido)

**55.** Con base en una lectura integral del artículo transcrito, se concluye que el inciso b) es inconstitucional, ya que contempla el cobro de un derecho por registro extemporáneo, siendo que el mismo ha quedado proscrito en el orden jurídico nacional, como se señaló anteriormente.

**56.** En consecuencia, por la relación que guarda con el cobro del derecho por registro extemporáneo, el inciso a) también resulta inconstitucional en la parte que señala "menor de seis meses", lo mismo que el inciso e) en la parte que señala "dentro del término de seis meses", y el inciso h), en la parte que señala "aún fuera del término de seis meses" ya que en todos estos supuestos se condiciona la exención del cobro por el registro de nacimiento a un plazo, el cual no tiene razón alguna de ser por la gratuidad que debe tener en cualquier tiempo el registro de nacimiento. Por este motivo y a pesar de que estos incisos no fueron impugnados, al condicionar la gratuidad del registro de nacimiento a un plazo determinado constituyen una forma de registro extemporáneo y, por lo mismo, dichos plazos resultan inconstitucionales. Por tanto,

lo procedente es declarar la invalidez del inciso a) en la parte que señala "menor de seis meses", del inciso e) en la parte que señala "dentro del término de seis meses" y del inciso h) en la parte que señala "aún fuera del término de seis meses".

**57.** Dada esta declaratoria de invalidez, los incisos d), f) y g) impugnados, se tienen que leer de forma sistemática con el inciso a) y, por tanto, se concluye que no son inconstitucionales, ya que se debe entender que el cobro que se contempla en el primero de ellos es por concepto de servicio brindado fuera del horario ordinario de labores y el cobro previsto en los dos últimos es por concepto de traslado. Por consiguiente, al no estar referidos a la inscripción en el Registro Civil –lo mismo que en el caso de la ley de ingresos anterior–, lo procedente es reconocer la validez de los mismos.

**58.** En cambio, el inciso i) es inconstitucional, ya que el cobro del derecho previsto es otro caso que no garantiza la universalidad del derecho a la identidad, al señalar que se cobrará un derecho a las personas que hayan nacido "fuera del Municipio", lo que resulta discriminatorio.

**59.** En consecuencia, por un lado, al resultar infundado el concepto de invalidez planteado en relación con los incisos d), f) y g), procede reconocer su validez y, por otro, al resultar fundado en relación con los incisos b) e i), procede declarar su invalidez, lo mismo que el inciso a) en la parte que señala "menor de seis meses", el inciso e) en la parte que señala "dentro del término de seis meses" y el inciso h) en la parte que señala "aún fuera del término de seis meses", estos últimos por la relación que guardan con la declaratoria de invalidez del cobro de derechos por registro extemporáneo previsto en el referido inciso b).

**60. C) Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito.** En tercer lugar se analizan los incisos b), d), e), f), g), h) y j) contenidos en el apartado A del artículo 16 de la ley de ingresos de esta municipalidad:

**"Artículo 16. Los derechos por servicios que preste el registro civil serán pagados por los usuarios sujetándose a la siguiente:**

<b>TARIFA</b>	<b>SMDGV</b>
<b>"A.-Nacimientos</b>	
"a) <i>Registro en horas hábiles dentro de las oficinas.</i>	<i>Exento</i>

"b) <b>Registro en horas extraordinarias dentro de las oficinas.</b>	<b>2.00 veces</b>
"c) <i>Registro en instituciones públicas de salud.</i>	<i>Exento</i>
"d) <b>Registro a domicilio en horas hábiles.</b>	<b>5.00 veces</b>
"e) <b>Registro a domicilio en horas extraordinarias.</b>	<b>15.00 veces</b>
"f) <b>Registro de nacimientos ocurrido fuera del municipio.</b>	<b>2.00 veces</b>
"g) <b>Registro de nacimientos y reconocimientos fuera del término de 180 días.</b>	<b>2.00 veces</b>
"h) <b>Inscripción de nacimientos de personas nacidas en el extranjero.</b>	<b>10.00 veces</b>
"i) <i>Reconocimiento de hijo (acta separada).</i>	<i>2.00 veces</i>
"j) <b>Registro de nacimientos en horas extraordinarias dentro de la oficina o en horas hábiles o extraordinarias a domicilio, así como reconocimientos en horas hábiles o extraordinarias dentro o fuera del domicilio de las oficinas, aún fuera del término de 180 días, ambos dentro del programa 'Jornadas del Registro Civil.'</b>	<b>\$1.00</b>
"k) <i>Por búsqueda de datos o antecedentes por año o por cada periodo de 5 años; cuando se realice únicamente como requisito previo a lo establecido en el inciso 'j'.</i>	<i>\$1.00</i>

**"En los supuestos enumerados con los incisos 'd' y 'e' de este apartado se causarán honorarios del Oficial del Registro Civil de acuerdo al tabulador contenido en este artículo.**

**"TABULADOR DE HONORARIOS DEL JUEZ DEL REGISTRO CIVIL**

- "a) **Servicio a domicilio en horas hábiles.....2.50 VECES**  
 "b) **Servicio a domicilio en horas inhábiles.....5.00 VECES**  
 "c) **Servicio a domicilio en día domingo.....5.00 VECES"**

(énfasis añadido)

**61.** Con base en una lectura integral del artículo transcrito, se concluye que los incisos b), d), e) y j) no son inconstitucionales, toda vez que se deben interpretar de forma sistemática con el inciso a). En esta medida, el cobro de derechos que en ellos se contemplan se realizan por concepto de traslado y horas extraordinarias para llevar a cabo el registro de nacimiento, toda vez que la persona que desee obtener este servicio de forma gratuita lo puede hacer en términos del inciso a), es decir, en horario ordinario de labores dentro de las oficinas del Registro Civil.

**62.** En consecuencia, como se señaló para las leyes de ingresos anteriores, resulta válido cobrar los gastos erogados por actuar fuera de las oficinas del Registro Civil y fuera de sus horarios, por lo que procede reconocer la validez de estos incisos.

**63.** Los incisos f), g) y h) resultan inconstitucionales: los incisos f) y h) por no garantizar la universalidad del registro, al establecer un cobro por el trámite a quienes hayan nacido fuera del Municipio o en el extranjero, y el inciso g) por contemplar el cobro de un derecho por registro extemporáneo, que se insiste, no está permitido por nuestro marco constitucional.

**64.** Por la relación que guarda con el cobro del derecho por registro extemporáneo, el inciso j) también resulta inconstitucional en la parte que señala "aún fuera del término de 180 días" ya que este supuesto, nuevamente condiciona la exención del cobro por el registro de nacimiento a un plazo, el cual no tiene razón alguna de ser, por la gratuidad que debe tener en cualquier tiempo el registro de nacimiento. Por este motivo y a pesar de que este inciso no fue impugnado, al condicionar la gratuidad del registro de nacimiento a un plazo determinado, constituye una forma de registro extemporáneo y, por lo mismo, dicho plazo resulta inconstitucional. Por lo tanto, lo procedente es declarar la invalidez del inciso j) en la parte que señala "aún fuera del término de 180 días".

**65.** En consecuencia, por un lado, al resultar infundado el concepto de invalidez planteado en relación con los incisos b), d), e) y j), procede reconocer su validez y, por otro, al resultar fundado en relación con los incisos f), g) y h), procede declarar su invalidez, lo mismo que el inciso j) en la parte que señala "aún fuera del término de 180 días", este último por la relación que guarda con la declaratoria de invalidez del cobro de derechos por registro extemporáneo previsto en el referido inciso g).

**66. D) Ley de Ingresos y tabla de valores catastrales unitarios, base del impuesto predial del Municipio de Tecate.** En cuarto lugar, se

estudian los incisos b), c), d), f) y h) contenidos en el apartado A del artículo 32 de la Ley de Ingresos de esta municipalidad:

**"Artículo 32. Los derechos por servicios que preste el registro civil, serán pagados por el usuario sujetándose a la siguiente:**

**"TARIFA:  
VECES EL SALARIO MÍNIMO DIARIO GENERAL VIGENTE EN  
BAJA CALIFORNIA**

<b>"CONCEPTO</b>	<b>CUOTA</b>
<b>"A. NACIMIENTO:</b>	
"a) Registro dentro de la oficina en horas hábiles menor a seis meses.	Exento
"b) Registro dentro de la oficina en horas hábiles mayor a cinco años.	10.00 veces
"c) Registro a domicilio en horas hábiles.	4.00 veces
"d) Registro a domicilio en horas inhábiles.	12.00 veces
"e) Campaña del registro civil y/o DIF Municipal.	Exento
"f) Registro en institución de salud en módulo de Registro Civil.	2.00 veces
"g) Registro en institución de salud por enfermedad infantil o materna.	Exento
"h) Inscripción de nacimiento de persona nacida en el extranjero.	14.00 veces
"i) Registro de nacimiento ocurrido fuera del municipio dentro de 180 días.	Exento

**"El inciso h) dentro de los meses febrero y marzo contará con un descuento de cincuenta por ciento en base al "Programa Ahorro".**

(énfasis añadido)

67. Con base en una lectura integral del artículo transcrito se concluye que el inciso b) es inconstitucional, ya que contempla el cobro de un derecho por registro extemporáneo cuando se lleve a cabo en horas hábiles dentro de las propias oficinas del Registro Civil, siendo que el mismo ha quedado proscrito en el orden jurídico nacional, como se señaló anteriormente. Por tanto, lo conducente es declarar su invalidez.

**68.** En consecuencia, por la relación que guarda con el cobro del derecho por registro extemporáneo, el inciso a), también resulta inconstitucional en la parte que señala "menor a seis meses", ya que se condiciona la exención del cobro por el registro de nacimiento a un plazo, el cual no está permitido constitucionalmente. Por este motivo, a pesar de que este inciso no fue impugnado, el plazo en él previsto, constituye una forma de registro extemporáneo y, por ende, dicho plazo resulta inconstitucional. Por tanto, lo procedente es declarar la invalidez del inciso a) en la parte que señala "menor a seis meses". Sirve de apoyo el criterio del Tribunal Pleno plasmado en la tesis jurisprudencial P/J. 53/2010, de rubro siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

**69.** Por consiguiente, dada la declaración de invalidez del inciso a), los derechos contemplados en los incisos c) y d) se deben entender por concepto de traslado y prestación del servicio fuera del horario ordinario de labores y no por la inscripción en el Registro Civil. En consecuencia, lo conducente es reconocer su validez al tratarse de registros a domicilio.

**70.** En cambio, resulta inconstitucional la fracción f) que prevé el cobro de derechos por registro en institución de salud, cuando se lleva a cabo en el módulo del Registro Civil. Lo anterior, debido a que no existe razón alguna que justifique dicho cobro, ya que al hacerse en un módulo del Registro Civil debería aplicarse la exención prevista para los registros que se llevan a cabo en las propias oficinas del Registro Civil, tal como se hace en el inciso a), pues ésa es precisamente la exigencia constitucional. Así, se considera que el cobro del derecho viola el principio de gratuidad y, por esta razón, se debe declarar su invalidez.

**71.** Finalmente, el inciso h) resulta inconstitucional, por contemplar el cobro de un derecho por la inscripción de registro de nacimiento ocurrido en territorio extranjero. Como se ha mencionado a lo largo de la sentencia, la inscripción en el Registro Civil no sólo debe ser gratuita, sino también universal. Por consiguiente, el texto del inciso h) vulnera ambos principios y, por lo mismo, se debe declarar su invalidez.

**72.** En conclusión, por un lado, al resultar infundado el concepto de invalidez planteado en relación con los incisos c) y d), se reconoce su validez y, por el otro, al resultar fundado en relación con los incisos b), f) y h), se declara su invalidez, lo mismo que del inciso a), en la parte que señala "menor a seis meses", éste último por la relación que guarda con la declaratoria de inva-

lidez del cobro de derechos por registro extemporáneo previsto en el referido inciso b).

**73. QUINTO.—Efectos.** En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,<sup>23</sup> procede declarar la invalidez de las siguientes disposiciones:

**I.** El inciso c), así como incisos c.1., e), este último en donde señala "fuera de la marcha urbana", f), g), h), i), l) y m) del apartado A del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

La invalidez decretada debe hacerse extensiva a los incisos n) y k) del apartado A del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, con base en el criterio del Tribunal Pleno contenido en la tesis jurisprudencial P./J. 53/2010 de rubro siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS."

**II.** Incisos b) e i) de la fracción I del artículo 23 de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Con base en el mismo criterio jurisprudencial (**P./J. 53/2010**), la invalidez decretada debe hacerse extensiva a los incisos a), en donde señala "menor de seis meses", e), en donde señala "dentro del término de seis meses" y h) en la parte que señala "aún fuera del término de seis meses".

**III.** Incisos f), g) y h) del apartado A del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

<sup>23</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

**Artículo 73.** Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

Con base en el mismo criterio jurisprudencial (**P./J. 53/2010**), la invalidez decretada debe hacerse extensiva al inciso j) en la parte que señala "aún fuera del término de seis meses" del apartado A del artículo 16 de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito, Baja California, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**IV.** Incisos b), f) y h) del apartado A del artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Con base en el mismo criterio jurisprudencial, la invalidez decretada debe hacerse extensiva al inciso a), en donde señala "menor a seis meses" del apartado A del artículo 32 de la Ley de Ingresos del Municipio de Tecate, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

**74.** La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Baja California, la cual deberá notificarse también a los municipios de Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito y Tecate, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

**75.** Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

#### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 16, apartado A, incisos b), d) y e) —este último con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero de este fallo—, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada; 23, fracción I, incisos d), f) y g) de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali; 16, apartado A, incisos b), d), e) y j) —este último con la salvedad precisada en el punto resolutive tercero de este fallo—, de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito y 32, apartado A, incisos c) y d), de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate, todas del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 16, apartado A, incisos c), subinciso c.1., e), en la porción normativa "fuera de la mancha ur-

vana", f), g), h), i), l) y m), y en vía de consecuencia, de los diversos incisos k) y n), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada; 23 fracción I, incisos b) e i) y, en vía de consecuencia, de los diversos incisos a) en la porción normativa "menor de seis meses", e), en la porción normativa "dentro del término de seis meses", y h) en la porción normativa "aún fuera del término de seis meses" de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali; 16, apartado A, incisos f), g) y h), y en vía de consecuencia, del diverso inciso j), en la porción normativa "aún fuera del término de 180 días", de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito y 32, apartado A, incisos b), f), y h), y, en vía de consecuencia del diverso inciso a), en la porción normativa "menor a seis meses", de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate, todas del Estado de Baja California, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Baja California.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Ensenada, Mexicali, Playas de Rosarito y Tecate del Estado de Baja California y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

#### **En relación con el punto resolutiveo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación activa.

#### **En relación con el punto resolutiveo segundo:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales,

respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 16, apartado A, incisos b), d) y e) –salvo su porción normativa "fuera de la mancha urbana"–, de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, 23, fracción I, incisos d), f), y g), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, 16, apartado A, incisos b), d), e) y j) –salvo su porción normativa "aún fuera del término de 180 días"–, de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito y 32, apartado A, incisos c) y d), de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de la totalidad del texto de los preceptos impugnados, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez de la totalidad del texto de los preceptos impugnados, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 16, apartado A, incisos c), subinciso c.1., e), en la porción normativa "fuera de la mancha urbana", f), g), h), i) y l), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada, 23, fracción I, incisos b) e i), de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali, 16, apartado A, incisos f), g) y h), de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito y 32, apartado A, incisos b), f) y h), de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por la invalidez de la totalidad del texto del precepto impugnado, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por la invalidez de la totalidad del texto del precepto impugnado, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 16, apartado A, inciso m), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada. El Ministro Medina Mora I. votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar

Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez, en vía de consecuencia, de los artículos 16, apartado A, incisos k) y n), de la Ley de Ingresos del Municipio de Ensenada; 23, fracción I, incisos a), en la porción normativa "menor de seis meses", e) en la porción normativa "dentro del término de seis meses", y h) en la porción normativa "aún fuera del término de seis meses", de la Ley de Ingresos del Municipio de Mexicali; 16, apartado A, inciso j) en la porción normativa "aún fuera del término de 180 días", de la Ley de Ingresos del Municipio de Playas de Rosarito y 32, apartado A, inciso a), en la porción normativa "menor a seis meses", de la Ley de Ingresos y Tabla de Valores Catastrales Unitarios, Base del Impuesto Predial del Municipio de Tecate. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez se surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Poder Legislativo del Estado de Baja California. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 53/2010 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, abril de 2010, página 1564.

La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 27 de marzo de 2017.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de marzo de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.*

**I. DERECHO A LA IDENTIDAD Y AL REGISTRO INMEDIATO DE NACIMIENTO. SU TUTELA EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.**

**II. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. VALIDEZ DE LOS DERECHOS POR REGISTRO DE NACIMIENTO EN HORARIOS EXTRAORDINARIOS O FUERA DE LA OFICINA [ARTÍCULOS 29, FRACCIÓN I, INCISO A), SUBINCISOS 1, 2 Y 3, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA MUNICIPALIDAD DE ACAPONETA; 24, FRACCIÓN I, INCISOS B), C) Y D), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE AHUACATLÁN; 25, FRACCIÓN I, SUBINCISOS 2 Y 5, DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE BAHÍA DE BANDERAS Y 23, FRACCIÓN IV, INCISOS C), D), E) Y F), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE AMATLÁN DE CAÑAS, TODAS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016].**

**III. REGISTRO DE NACIMIENTO. LA DISCRECIONALIDAD EN EL COBRO DE DERECHOS DE TRASLADO Y HORAS EXTRAORDINARIAS SIN LA PREVISIÓN DE PARÁMETROS PARA DETERMINARLOS ES VIOLATORIA DE LOS DERECHOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD [INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA "SEGÚN LA LOCALIDAD" DE LOS ARTÍCULOS 26, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE COMPOSTELA Y 25, FRACCIÓN I, SUBINCISOS 3 Y 4, DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE BAHÍA DE BANDERAS, AMBAS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016].**

**IV. REGISTRO DE NACIMIENTO. VALIDEZ DE LOS DERECHOS POR LA TRANSCRIPCIÓN DE ACTA DE NACIMIENTO DE MEXICANO NACIDO EN EL EXTRANJERO (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN I, SUBINCISO 5, DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE BAHÍA DE BANDERAS, NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016).**

**V. GRATUIDAD DE LA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO CIVIL Y DE LA PRIMERA COPIA CERTIFICADA DEL ACTA DE NACIMIENTO. ESTE DERECHO NO ES EXTENSIVO A LA EXPEDICIÓN DE COPIAS ULTERIORES [INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS INCISOS C) Y A) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE AMATLÁN DE CAÑAS, NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016].**

**VI. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE**

**SUS PUNTOS RESOLUTIVOS [INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 26, FRACCIÓN IV, INCISOS B) Y C), EN LA PARTE QUE SEÑALAN "SEGÚN LA LOCALIDAD", DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE COMPOSTELA Y 25, FRACCIÓN I, SUBINCISOS 3 Y 4, EN LA PARTE QUE SEÑALAN "SEGÚN LA LOCALIDAD", DE LA LEY DE INGRESOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE BAHÍA DE BANDERAS, AMBAS DEL ESTADO DE NAYARIT, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016].**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 3/2016. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 22 DE NOVIEMBRE DE 2016. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: RON SNIPELISKI NISCHLI.

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

**VISTOS** para resolver los autos de la acción de inconstitucionalidad 3/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

RESULTANDO:

**1. Presentación de la demanda.** El veintidós de enero de dos mil dieciséis, Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad para solicitar la declaración de invalidez de diversas disposiciones de las leyes de ingresos para las municipalidades de Acaponeta, Ahuacatlán, Compostela, Bahía de Banderas y Amatlán de Cañas, todas ellas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis, publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit del veintitrés de diciembre de dos mil quince.

**2. Registro, turno y admisión.** El veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad y registrarla con el número 3/2016 y la turnó al Ministro Javier Laynez Potisek para instruir el procedimiento y formular el proyecto de resolución respectivo.

**3. Acto seguido,** el veintiséis de enero de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit para que rindieran su respectivo informe, al ser las autoridades emisora y promulgadora

de las disposiciones generales impugnadas; finalmente, ordenó dar vista a la procuradora general de la República para que manifestase lo que correspondiera a su representación.

**4. Informes.** El veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, Aldo Becerra Cruz, con el carácter de subsecretario de asuntos jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, rindió el informe en representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit. El diez de marzo de dos mil dieciséis, Jorge Humberto Segura López, ostentando el carácter de presidente de la Comisión de Gobierno del Congreso del Estado de Nayarit correspondiente a la Trigésima Primera Legislatura, rindió el informe en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa. Por su parte, la Procuraduría General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.

**5. Alegatos.** El veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, el Poder Legislativo del Estado de Nayarit presentó su escrito de alegatos y, el treinta y uno de marzo siguiente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentó los suyos. El Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa no formuló alegatos.

**6. Cierre de instrucción.** Al encontrarse debidamente instruido el procedimiento, el siete de abril de dos mil dieciséis, se cerró la instrucción a efecto de elaborar el proyecto de resolución en la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el tercer párrafo del artículo 68 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>1</sup> en adelante ley reglamentaria.

#### CONSIDERANDO:

**7. PRIMERO.—Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "Artículo 68. ...

"Agotado el procedimiento, el Ministro instructor propondrá al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el proyecto de sentencia para la resolución definitiva del asunto planteado. ..."

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

el artículo 1o. de su ley reglamentaria<sup>3</sup> y la fracción I del artículo 10 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>4</sup> toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicita la declaración de invalidez de diversas disposiciones generales emitidas y promulgadas por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit, por violación a los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es Parte.

**8. SEGUNDO.—Oportunidad.** De conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria,<sup>5</sup> el plazo de treinta días naturales para presentar la demanda se debe computar a partir del día siguiente al de la publicación de la norma general impugnada.

**9.** En el caso, las leyes de ingresos cuyas disposiciones se impugnan fueron publicadas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el veintitrés de diciembre de dos mil quince.

**10.** Por tanto, el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veinticuatro de diciembre del mismo año al viernes veintidós de enero de dos mil dieciséis. Por consiguiente, si la demanda se presentó el mismo veintidós de enero de dos mil dieciséis, la acción de inconstitucionalidad fue promovida oportunamente.

"

...

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

"

...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

<sup>3</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>4</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

<sup>5</sup> "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente."

**11. TERCERO.—Legitimación.** De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

**12.** En el caso, en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece su presidente, Luis Raúl González Pérez, personalidad que acreditó con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.

**13.** Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>6</sup> y el artículo 18 de su reglamento interno.<sup>7</sup>

**14.** Por tanto, dicho funcionario acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad, así como de actuar en representación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

**15. CUARTO.—Estudio de fondo.** Toda vez que en la presente acción de inconstitucionalidad no se hicieron valer causas de improcedencia ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguna, se procede al análisis del único concepto de invalidez planteado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

**16.** En dicho concepto se plantea la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones:

**I.** El artículo 29, fracción I, inciso a), subincisos 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Acaponeta, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016;

<sup>6</sup> "Artículo 15. El presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

"...

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

<sup>7</sup> "Artículo 18. (Órgano ejecutivo) La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal."

**II.** El artículo 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Ahuacatlán, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016;

**III.** El artículo 26, fracción IV, incisos b) y c), de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Compostela, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016;

**IV.** El artículo 25, fracción I, incisos 2, 3, 4 y 5, de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Bahía de Banderas, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016;

**V.** El artículo 23, fracción IV, incisos c), d), e), y f), de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Amatlán de Cañas, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016.

**17.** A su juicio, las disposiciones enunciadas son violatorias del derecho a la identidad y del acto registral del nacimiento, en síntesis, porque se cobra el registro de nacimiento al amparo de diversos conceptos, señalando, entre otros, los siguientes:

"• Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias; en cuyo concepto se cobra el registro únicamente por realizarlo fuera del horario habitual de trabajo de oficinas de registro civil.

"• Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias; cuyo cobro se debe a que el registro se realiza en un lugar diferente al de la residencia de la oficina del registro civil.

"• Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, cuyo cobro se debe a que el registro se realiza en un lugar diferente al de la residencia del registro civil, y además se aumenta por realizarlo en un horario diferente al que determina dicha oficina.

"• Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias; se trata de un cobro indirecto donde se puede pensar que no se cobra el registro de nacimiento, pero es indudable que es un costo íntimamente ligado a éste y que obedece a que el registro se realiza en un lugar diferente al de la residencia de la oficina del registro civil.

"• Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias; se trata de un cobro indirecto similar al caso anterior,

con la diferencia que, además, el precio se aumenta por realizarlo en un horario diferente al que determina la propia oficina del registro civil.

"• Transcripción de acta de nacimiento de mexicano nacido en el extranjero; se cobra el registro de un nacional, únicamente por el hecho de que su nacimiento haya acaecido en un lugar diferente al territorio mexicano."

**18.** Por estos motivos, estima que se transgreden los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>8</sup> transitorio segundo de la reforma constitucional al artículo 4o. de diecisiete de junio de dos mil catorce;<sup>9</sup> 3 y 18 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>10</sup>

<sup>8</sup> **"Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

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

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

**"Artículo 4o.** (párrafos primero a séptimo)

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento.

"El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento. ..."

<sup>9</sup> **"SEGUNDO.** A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

<sup>10</sup> **"Artículo 3. Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica**

"Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."

**"Artículo 18. Derecho al Nombre**

"Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno (sic) de ellos.

"La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>11</sup> así como 7 y 8 de la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>12</sup>

**19.** Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit manifestó lo siguiente:

**i.** Que la Constitución Política del Estado de Nayarit faculta a los Ayuntamientos para proponer al Congreso del Estado, entre otras, las cuotas, tasas y tarifas aplicables a impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, mediante la expedición de la ley de ingresos de cada municipalidad;

**ii.** Que el cobro que se contempla por realizar el registro en sede distinta o en horarios distintos es extraordinario;

**iii.** Que dicho cobro corresponde a la necesidad de transporte, así como de trabajo en horas extraordinarias, y

**iv.** Que se garantiza a cabalidad el cumplimiento de la norma constitucional al exentar el cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera certificación de dicho acto, por lo que no se contemplan cobros por llevar a cabo registros inmediatos o tardíos.

**20.** De forma coincidente, el Poder Legislativo del Estado de Nayarit manifestó lo siguiente:

---

<sup>11</sup> **Artículo 24**

"1. Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

"2. Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

"3. Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

<sup>12</sup> **Artículo 7.**

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

**Artículo 8.**

"1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

- Que se tuvo especial cuidado en armonizar las leyes de ingresos con lo dispuesto en la Constitución Federal, es decir, que fueran adecuadas para la exención del cobro por el derecho por el registro de nacimiento y expedición gratuita de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento;
- Que se consideró viable hacer un cobro extraordinario por realizar el registro en un lugar distinto a la sede del registro civil, o bien, en horarios extraordinarios;
- Que tal cobro resulta excepcional y se genera a solicitud ciudadana y el mismo comprende el transporte y el trabajo en horas extraordinarias;
- Que acorde al texto constitucional, se mantiene la exención de cobro para el registro y la expedición de la primera acta de nacimiento, y que no se busca eludir la realización de los derechos de personalidad, y
- Que la Constitución Política local<sup>13</sup> y el Código Civil para el Estado de Nayarit,<sup>14</sup> protegen y garantizan el derecho de identidad de todas las perso-

<sup>13</sup> **Artículo 7.** El Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Todos los habitantes del Estado gozarán sea cual fuere su condición:

"...

**XIII.** Los derechos sociales que a continuación se enuncian:

"...

**11.** Todo individuo tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. Las autoridades garantizarán el cumplimiento de estos derechos, para lo cual registrarán y expedirán gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

<sup>14</sup> **Artículo 36.** Estará a cargo de los oficiales del Registro Civil, autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, tutela, matrimonio, divorcio, defunción, declaración de ausencia, presunción de muerte y pérdida o limitación de la capacidad legal para administrar bienes."

**Artículo 54.** Las declaraciones de nacimiento se harán presentando a la persona a registrar ante el Oficial del Registro Civil, en su oficina o en el lugar donde aquél se encuentra, acompañando el certificado de nacimiento. Cuando por causas de fuerza mayor, no exista el certificado de nacimiento se deberá presentar denuncia de hechos ante el Ministerio Público en que se haga constar las circunstancias de los hechos, así como otros medios de convicción, que permitan identificar a la persona a registrar. Los Ayuntamientos periódicamente instrumentarán campañas de registro de nacimiento en zonas lejanas geográficamente y de difícil acceso, en coordinación con los agentes del Ministerio Público de cada municipalidad. Una vez realizado el registro, el certificado de nacimiento, será conservado por la Oficialía del Registro Civil para evitar la duplicidad de registros."

**Artículo 67.** El acta de nacimiento que se asiente en estos casos contendrá el nombre propio y apellidos que el oficial imponga al niño, su sexo, la fecha y hora de nacimiento aproximadas, el probable lugar en que ocurrió, si es registrado vivo o muerto, su huella digital y las generales de

nas, reconociendo que todo individuo tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento.

**21.** Como se puede apreciar, en esencia, la comisión considera que la gratuidad de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento también ampara los servicios que por concepto de derechos se pretenden cobrar en las leyes de ingresos señaladas, mientras que los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nayarit aducen que los mismos no están comprendidos en ella.

**22.** Para estudiar la problemática planteada, debe acudirse al texto del artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución, así como al transitorio segundo del decreto de reforma constitucional de fecha diecisiete de junio de dos mil catorce.

#### "Artículo 4o.

" ...

"Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento."

"SEGUNDO. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, dispondrán de seis meses para establecer en sus haciendas o códigos financieros la exención de cobro del derecho por el registro de nacimiento y la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento."

**23.** De los preceptos constitucionales citados se obtiene que (i) todas las personas tienen derecho a la identidad y a ser registradas de manera inmediata a su nacimiento; (ii) el Estado debe garantizar este derecho; (iii) la primera copia certificada del acta de nacimiento debe expedirse de manera gratuita,

---

la persona que presenta al registrado. En el acta que el Ministerio Público levante en esta clase de asuntos se expresarán las circunstancias establecidas en el artículo 65, la edad aparente del niño, el nombre propio y apellidos que se le pongan y el nombre de la persona o institución que se encargue de él. Una copia de esta acta se destinará al apéndice del archivo."

y (iv) las entidades federativas tuvieron un plazo de seis meses para establecer en sus respectivas legislaciones la exención de cobro mencionada.<sup>15</sup>

**24.** Con las disposiciones transcritas, el marco constitucional mexicano brindó una protección más amplia al derecho a la identidad, garantizando que dicho derecho se materialice en favor de los ciudadanos sin costo alguno, es decir, sin que la erogación de recursos para costear el trámite signifique un obstáculo al ejercicio de tal derecho. Ello, porque los tratados internacionales en la materia no reconocen el aspecto de gratuidad que sí reconoce nuestra Constitución, pues se limitan a exigir a los Estados que garanticen a sus ciudadanos el derecho a la identidad y al registro del nacimiento de toda persona.

**25.** Tal es el caso del artículo 24.2,<sup>16</sup> del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece la obligación de garantizar la inscripción inmediata de todos los niños después de su nacimiento.

**26.** Obligación que también se prevé en la **Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**,<sup>17</sup> la cual reconoce el derecho de todos los hijos de los trabajadores migratorios al registro de su nacimiento, de conformidad con su artículo 29.<sup>18</sup>

**27.** Lo mismo que por la **Convención sobre los Derechos del Niño**,<sup>19</sup> que obliga al Estado a garantizar la inscripción inmediata de todos los niños

---

<sup>15</sup> En este sentido el Tribunal Pleno ya se pronunció en sesión de veinticinco de agosto pasado con motivo de la impugnación del artículo 4 del Código Electoral del Estado de México, al resolver, por unanimidad de diez votos, la acción de inconstitucionalidad de 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016.

<sup>16</sup> **"Artículo 24.**

**"1.** Todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado.

**"2.** Todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre.

**"3.** Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad."

<sup>17</sup> Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas el dieciocho de diciembre de mil novecientos noventa y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el ocho de marzo de mil novecientos noventa y nueve.

<sup>18</sup> **"Artículo 29.** Todos los hijos de los trabajadores migratorios tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad."

<sup>19</sup> Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve y ratificada por los Estados Unidos Mexicanos el veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa.

después de su nacimiento y a respetar el derecho que tienen a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares, de acuerdo con el texto de los artículos 7,<sup>20</sup> y 8.<sup>21</sup>

**28.** Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que el texto constitucional señalado es claro, por lo que la obligación de garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento es categórica, sin posibilidad alguna de establecer excepciones a la misma.

**29.** Incluso, en la primera de las dos iniciativas que dieron lugar al proceso de reforma constitucional del artículo 4o. constitucional se propuso establecer un plazo para que las personas pudieran beneficiarse de la gratuidad;<sup>22</sup> sin embargo, esta propuesta se suprimió por la cámara revisora al elevar la gratuidad a rango constitucional, porque en sus propias palabras se quiso "ir más allá de los compromisos internacionales".<sup>23</sup>

**30.** Por consiguiente, si no se puede condicionar la gratuidad en la inscripción en el Registro Civil y la primera copia certificada del acta de nacimiento

---

<sup>20</sup> **Artículo 7.**

"1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos.

"Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida."

<sup>21</sup> **Artículo 8.**

"Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."

<sup>22</sup> En la iniciativa de veintiséis de febrero de dos mil trece, del Senador Francisco Salvador López Brito, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se puede leer: "Los niños y las niñas tienen derecho a identidad legal, acta de nacimiento gratuita por única vez dentro de los 12 meses después del nacimiento ..."

<sup>23</sup> En el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (como cámara revisora), se puede leer: "Por otra parte, el Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA), creado en 2007 por la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoya a los Estados Miembros en la erradicación del sub registro para asegurar el reconocimiento del derecho a la identidad civil de todas las personas en la Región. Como parte de los objetivos de dicho programa, se elaboró el 'Proyecto de Modelo de Legislación para registros civiles en América Latina', en cuyo artículo 145 se propone que las inscripciones relacionadas al nacimiento deberán ser gratuitas, siempre y cuando se inscriban dentro de los plazos establecidos en la ley. De ahí, que elevar a rango constitucional la gratuidad al realizar la inscripción del nacimiento, implica ir más allá del compromiso internacional adoptado por nuestro país como parte integrante de la Organización de los Estados Americanos."

a plazo alguno, ello significa que ambos derechos se pueden ejercitar de manera gratuita en cualquier momento, independientemente de la edad cronológica de la persona; por este motivo, el cobro de derechos por registro extemporáneo ha quedado proscrito en México y las leyes estatales no pueden fijar plazos que permitan el cobro del registro o de la primera copia certificada del acta de nacimiento.

**31.** Por este motivo, no sólo sería inconstitucional el cobro por el registro extemporáneo, sino también otro tipo de medidas y prácticas que atenten contra la gratuidad de la primera acta de nacimiento, como son fijar una vigencia o fecha de expiración para su validez oficial, o requerir que la misma tenga un límite de antigüedad para poder realizar trámites, ya que lo anterior obligaría a las personas a expedir a su costa otra copia certificada, anulando la intencionalidad que subyace a la reforma constitucional ya referida.

**32.** En este sentido, se trata de un derecho de carácter universal, en la medida que el texto constitucional no establece ningún límite ni restricción para su titularidad, ni para su goce o ejercicio. Asimismo, se tiene que la inscripción del nacimiento es indivisible del reconocimiento del derecho a la identidad, toda vez que el sujeto cobra existencia legal para el Estado por virtud de este acto jurídico, es decir, a partir de su inscripción en el registro civil se le reconoce una identidad con base en la cual puede ejercer, por interdependencia, otros derechos humanos, como son los inherentes a la nacionalidad y a la ciudadanía.

**33.** De tal forma que el Estado Mexicano tiene la obligación de garantizar estos derechos a plenitud con miras a alcanzar el registro universal, gratuito y oportuno de los nacimientos, tal como ordenó el Constituyente permanente.

**34.** Partiendo de las anteriores premisas, se procede a examinar la constitucionalidad de las disposiciones de cada una de las leyes de ingresos impugnadas.

**35. A) Ley de Ingresos de la municipalidad de Acaponeta.** En primer lugar se estudian los subincisos 1, 2 y 3 del inciso a) contenido en la fracción I del artículo 29 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

**"Artículo 29.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:

"I. Nacimientos:

"a) Por registro de nacimiento:

"El registro de nacimiento y la copia certificada o certificación de acta de nacimiento por primera y única vez estarán exentos de cobro.

"1. <u>Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias:</u>	\$195.54
"2. <u>Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias:</u>	\$329.47
"3. <u>Servicio correspondiente al registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias:</u>	\$577.68"

(énfasis añadido)

**36.** Con base en una lectura integral del apartado transcrito, se advierte que la gratuidad de la inscripción del nacimiento se quiso garantizar para las personas que acudan a las oficinas del Registro Civil en horas hábiles [inciso a)], ya que fuera de sus oficinas y horarios se contempla el cobro del registro a domicilio y en horas extraordinarias [subincisos 1, 2 y 3].

**37.** De tal forma que si los subincisos 1, 2 y 3 se leen de forma sistemática con el inciso a) que los contiene, se puede concluir que su texto es constitucionalmente válido, ya que si la persona está interesada en obtener el registro y la primera copia certificada del acta de nacimiento de forma gratuita, basta con que acuda al Registro Civil dentro de su horario ordinario de labores y de atención al público. En cambio, si quiere realizar éste fuera de sus oficinas o sus horarios, como se permite en esta legislación, la persona en cuestión deberá pagar los derechos previstos en los incisos impugnados.

**38.** En este sentido, en los subincisos 1, 2 y 3, se presta un servicio público adicional a la inscripción y a la expedición del acta de nacimiento, en específico, por los gastos erogados por el traslado y las horas extraordinarias de trabajo del personal del Registro Civil, los cuales resulta válido que el Municipio procure recuperar, ya que son conceptos que van más allá de su obligación constitucional y que le brindan a los particulares una posibilidad de obtener el mismo servicio con un valor agregado, de manera que el traslado y las horas extraordinarias no pueden considerarse como un costo para obtener el registro o la expedición de la primera acta de nacimiento.

**39.** Por tanto, resulta infundado el concepto de invalidez planteado en relación con los subincisos 1, 2 y 3 del inciso a) de la fracción I del artículo 29 de la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Acaponeta para el ejercicio fiscal 2016.

**40. B) Ley de Ingresos para la municipalidad de Ahuacatlán.**

En segundo lugar se estudian los incisos b) c) y d) de la fracción I del artículo 24 de la de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

**"Artículo 24.** Los derechos por los servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas haciendo exención a la expedición de la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento, puesto que será gratuita.

"I. Nacimientos

"a) Por registro de nacimiento o reconocimiento por primera vez, en la oficina, en horas ordinarias.....	Exento
"b) <u>Por servicio de registro de nacimiento en la oficina, en horas extraordinarias.....</u>	\$175.25
"c) <u>Por servicio de registro de nacimiento fuera de la oficina, en horas ordinarias.....</u>	\$424.80
"d) <u>Por servicio de registro de nacimiento fuera de la oficina, en horas extraordinarias.....</u>	\$565.00"

(énfasis añadido)

**41.** Con base en una lectura integral del artículo transcrito –lo mismo que en el caso de la Ley de Ingresos anterior– se concluye que la fracción que contiene los incisos impugnados se debe leer de forma sistemática con el primer párrafo del propio artículo y con el inciso a) de la fracción I, cuyo texto garantiza la gratuidad de la inscripción y de la primera copia certificada del acta de nacimiento, como se puede constatar con su texto.

**42.** Por este motivo, también en la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Ahuacatlán, el cobro de los derechos impugnados se debe entender por concepto de traslado y horas extraordinarias, y no por la inscripción en el Registro Civil ni por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, ya que ambas se encuentran exentas.

**43.** Por tanto, también resulta infundado el concepto de invalidez planteado en relación con el artículo 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Ahuacatlán para el ejercicio fiscal 2016.

**44. C) Ley de Ingresos de la municipalidad de Compostela.** En tercer lugar se analizarán los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 26 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

**"Artículo 26.- Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:**

"...

<b>"IV. Nacimientos.</b>	
<b>"a) Registro de nacimiento y expedición de certificación de acta por primera vez.</b>	<b>Exento</b>
<b>"b) Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad.</b>	<b>553.00</b>
<b>"c) Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias, según la localidad.</b>	<b>346.00"</b>

(éfnasis añadido)

45. Con base en una lectura integral del artículo transcrito se puede concluir que no son inconstitucionales los incisos impugnados por los motivos aducidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que el inciso a) es claro en garantizar la gratuidad de la inscripción y de la primera copia certificada del acta de nacimiento, como se puede constatar con su texto.

46. Incluso, el texto de la Ley de Ingresos de la municipalidad de Compostela es sumamente claro en señalar que el cobro de los derechos impugnados se lleva a cabo por concepto de traslado y horas extraordinarias y no por la inscripción en el Registro Civil ni por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, ya que ambas se encuentran exentas.

47. Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que se está en el supuesto de suplir el concepto de invalidez planteado con fundamento en el primer párrafo del artículo 71 de la ley reglamentaria,<sup>24</sup> ya que las disposiciones impugnadas sí son inconstitucionales en la parte que señalan "según la localidad".

48. Lo anterior, en virtud de que tal texto permite al aplicador de la norma discrecionalidad en el cobro de los montos que ahí se establecen, pues no prevé parámetros para determinar el monto a cobrar a qué localidad o si

<sup>24</sup> **"Artículo 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial."

será un cobro igual para todas, lo cual contraviene los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad consagrados en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal.

**49.** Por tanto, al resultar fundado el concepto de invalidez planteado en suplencia por esta Suprema Corte de Justicia, procede declarar la invalidez de los incisos b) y c) contenidos en la fracción IV del artículo 26 de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Compostela para el ejercicio fiscal 2016, en la parte que señalan "según la localidad".

**50. D) Ley de Ingresos para la municipalidad de Bahía de Banderas.**

En cuarto lugar, se analizan los subincisos 2, 3, 4 y 5 de la fracción I del artículo 25 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

**"Artículo 25.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes tarifas:

"I. Nacimientos:

"Por actas de nacimiento, reconocimiento o transcripción de acta de nacimiento de mexicano nacido fuera de la República Mexicana:

"Concepto	Pesos.
"1. Registro de nacimiento y certificación de acta por primera vez.	Exento
"2. <u>Servicio correspondiente al registro de nacimiento en la oficina en horas extraordinarias.</u>	\$414.65
"3. <u>Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas ordinarias, según la localidad.</u>	\$552.86
"4. <u>Gastos de traslado para el registro de nacimiento fuera de la oficina en horas extraordinarias, según la localidad.</u>	\$552.86
"5. <u>Por transcripción de acta de nacimiento de mexicano, nacido en el extranjero.</u>	\$691.08"

**51.** Con base en una lectura integral del artículo transcrito –lo mismo que en los casos de la leyes de ingresos anteriores–, se puede concluir que no son inconstitucionales los subincisos impugnados, ya que el subinciso 1 es claro en garantizar la gratuidad de la inscripción y de la primera copia certificada del acta de nacimiento, como se puede constatar con su texto.

**52.** De igual forma que en las leyes anteriores, el texto de la Ley de Ingresos de la municipalidad de Bahía de Banderas es claro en señalar que el cobro de los derechos impugnados se lleva a cabo por concepto de traslado y horas extraordinarias y no por la inscripción en el Registro Civil ni por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, ya que ambas se encuentran exentas.

**53.** Por lo que hace al cobro del derecho por la transcripción de acta de nacimiento de mexicano nacido en el extranjero, se debe tener presente que la necesidad de este trámite deriva de la propia legislación civil de la entidad, la cual reconoce los actos celebrados en el extranjero sólo cuando los mismos se asientan en formatos especiales<sup>25</sup> en la Oficina del Registro Civil del Estado o de cualquier otra entidad federativa,<sup>26</sup> ya que según la propia legislación, el estado civil de las personas sólo se comprueba con las constancias relativas del Registro.<sup>27</sup>

**54.** Por consiguiente, el cobro del derecho en comento no resulta inconstitucional, en la medida que no está referido a la inscripción ni a la expedición del acta de nacimiento. Si bien este servicio se solicita para reconocer la validez de las actas de nacimiento expedidas a mexicanos en otros países, lo cierto es que la persona en cuestión también tiene expedito su derecho para solicitar su inscripción al Registro Civil para que le sea expedida su primera copia certificada del acta de nacimiento de manera gratuita; lo anterior, sin soslayar que los consulados también están obligados a garantizar la gratuidad del registro de nacimiento y de la primera copia certificada del acta respectiva en los mismos términos que las entidades federativas.

**55.** Sin embargo, este Tribunal Pleno advierte que también en este caso se está en el supuesto de suplir el concepto de invalidez planteado con fundamento en el primer párrafo del artículo 71 de la ley reglamentaria, ya que

<sup>25</sup> "Artículo 35. El Registro Civil es la Institución de carácter público y de interés social, por medio de la cual, el Estado inscribe y da publicidad a los actos constitutivos o modificativos del estado civil de las personas.

"...

"Las actas de Registro Civil se asentarán en formatos especiales cuya estructura y contenido estarán determinados por las disposiciones legales relativas. El asentamiento de un acta en un formato no autorizado producirá su nulidad. Las inscripciones se harán mecanográficamente y por quintuplicado, insertando la clave CURP."

<sup>26</sup> "Artículo 51. Para establecer el estado civil, adquirido por los mexicanos fuera de la República, serán bastantes las constancias que los interesados presenten de los actos relativos, siempre que se registren en la Oficina respectiva del Registro Civil en el Estado de Nayarit o de cualquiera otra Entidad Federativa."

<sup>27</sup> "Artículo 39. El estado civil de las personas sólo se comprueba con las constancias relativas del Registro. Ningún otro documento ni medio de prueba es admisible para comprobar el estado civil, salvo los casos expresamente exceptuados en la ley."

los subincisos 3 y 4 impugnados son inconstitucionales en la parte que señalan "según la localidad".

56. Lo anterior, en virtud de que tal texto permite al aplicador de la norma discrecionalidad en el cobro de los montos que ahí se establecen, pues no prevén parámetro o regla alguna conforme a la cual se determine a qué localidades se les deberá exigir el cobro y en cuáles otras no, así como tampoco prevé parámetros para determinar el monto a cobrar a cada localidad o si será un cobro igual para todas, lo cual contraviene los derechos a la seguridad jurídica y a la legalidad consagrados en el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución Federal.

57. Por tanto, al resultar fundado el concepto de invalidez planteado en suplencia por esta Suprema Corte de Justicia, procede declarar la invalidez de los subincisos 3 y 4, en la parte que señalan "según la localidad".

58. E) **Ley de Ingresos para la municipalidad de Amatlán de Cañas.** En quinto lugar se analizan los incisos c), d), e) y f) de la fracción IV del artículo 23 de la Ley de Ingresos de dicha municipalidad:

"**Artículo 23.** Los derechos por servicios proporcionados por el Registro Civil, se causarán conforme a las siguientes cuotas:

"...

"IV. Nacimientos:

"a) Registro de nacimiento y expedición de certificación de acta por primera vez.....	Exenta
"b) Por acta de reconocimiento en la oficina, en horas ordinarias.....	Exenta
"c) <u>Por acta de nacimiento en la oficina, en horas ordinarias.....</u>	\$55.97
"d) <u>Por acta de nacimiento o reconocimiento en la oficina, en horas extraordinarias.....</u>	\$507.88
"e) <u>Por acta de nacimiento o reconocimiento fuera de la oficina, en horas ordinarias.....</u>	\$93.28
"f) <u>Por acta de nacimiento o reconocimiento fuera de la oficina, en horas extraordinarias.....</u>	\$649.54"

(énfasis añadido)

**59.** Con base en una lectura integral del artículo transcrito, se puede concluir que los subincisos d), e) y f) no son inconstitucionales, ya que los mismos se deben leer de forma sistemática con los incisos a) y b), los cuales son claros en garantizar no sólo la gratuidad de la inscripción en el Registro Civil y de la primera copia certificada del acta de nacimiento, sino también del acta de reconocimiento, como se puede constatar con su texto.

**60.** Por consiguiente, se debe entender que el cobro de derechos previsto en los subincisos d), e) y f) se lleva a cabo por concepto de traslado y horas extraordinarias, y no por la inscripción en el Registro Civil, ni por la expedición de la primera copia certificada del acta de nacimiento, ya que ésta se encuentra exenta cuando se lleve a cabo por primera vez conforme a lo dispuesto en el inciso a).

**61.** En este sentido, el cobro del inciso c) por concepto de derecho por la expedición del acta de nacimiento en la oficina del Registro Civil en horas ordinarias, se debe leer de manera sistemática con el referido inciso a), de tal forma que no se debe entender en referencia a la primera copia certificada del acta de nacimiento, sino a copias ulteriores.

**62.** En estas condiciones, se debe declarar infundado el concepto de invalidez planteado en relación con el artículo 23, fracción IV, incisos c), d), e) y f), de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Amatlán de Cañas, Nayarit, para el Ejercicio Fiscal 2016.

**63. QUINTO.—Efectos.** En atención a las conclusiones alcanzadas, con fundamento en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria en relación con el artículo 73 del mismo ordenamiento,<sup>28</sup> procede declarar la invalidez de las siguientes disposiciones:

**I.** Los incisos b) y c) de la fracción IV del artículo 26, en la parte que señalan "según la localidad", de la Ley de Ingresos de la Municipalidad de Compostela, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2016.

<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 respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada; ..."

"Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

**II.** Los subincisos 3 y 4 de la fracción I del artículo 25, en la parte que señalan "según la localidad", de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal 2016.

**64.** La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de la presente ejecutoria al Congreso del Estado de Nayarit, la cual deberá notificarse también a los Municipios de Compostela y Bahía de Banderas, por ser las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes de ingresos cuyas disposiciones fueron invalidadas.

**65.** Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

#### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 29, fracción I, inciso a), subincisos 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Acaponeta; 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Ahuacatlán; 25, fracción I, numerales 2, 3, 4 —estos dos con la salvedad precisada en el punto resolutiveo tercero de este fallo— y 5 de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Bahía de Banderas y 23, fracción IV, incisos c), d), e) y f) de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Amatlán de Cañas, todas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 26, fracción IV, incisos b) y c), en las porciones normativas "según la localidad", de la Ley de Ingresos de la municipalidad de Compostela y 25, fracción I, numerales 3 y 4, en las porciones normativas "según la localidad", de la Ley de Ingresos para la Municipalidad de Bahía de Banderas, ambas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nayarit.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y a los Municipios de Compostela y Bahía de Banderas y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

**En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 29, fracción I, inciso a), subincisos 1, 2 y 3, de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Acaponeta; 24, fracción I, incisos b), c) y d), de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Ahuacatlán; 25, fracción I, numerales 2, 3 y 4 –estos dos salvo sus porciones normativas "según la localidad"–, de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Bahía de Banderas y 23, fracción IV, incisos d), e) y f), de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Amatlán de Cañas, todas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. Los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 25, fracción I, numeral 5, de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Bahía de Banderas, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. El Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek,

Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 23, fracción IV, inciso c), de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Amatlán de Cañas, Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal dos mil dieciséis. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando cuarto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 26, fracción IV, incisos b) y c), en las porciones normativas "según la localidad", de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Compostela y 25, fracción I, numerales 3 y 4, en las porciones normativas "según la localidad", de la Ley de Ingresos para la municipalidad de Bahía de Banderas, ambas del Estado de Nayarit, para el ejercicio fiscal de dos mil dieciséis. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos y Franco González Salas reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a los efectos.

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Aguilar Morales.

El Ministro presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

**Nota:** La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de marzo de 2017.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 13 de marzo de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

**SEGUNDA PARTE**  
PRIMERA SALA  
DE LA SUPREMA CORTE  
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN



**SECCIÓN PRIMERA**  
JURISPRUDENCIA



## Subsección 1. POR REITERACIÓN

### **CUSTODIA GRATUITA DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, DE LA LEY ADUANERA, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013, NO VIOLA LA LIBERTAD DE TRABAJO (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS 1a. XXXVII/2004).**

AMPARO EN REVISIÓN 796/2015. 3 DE FEBRERO DE 2016. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: MONSERRAT CID CABELLO.

### **III. Competencia**

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83 de la Ley de Amparo vigente, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 47, en relación con los diversos 14 a 17, todos ellos del Reglamento Interior de este Alto Tribunal; y conforme a lo previsto en el Acuerdo General Plenario Número 5/2013, punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito, en la cual se analizó la constitucionalidad del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece, por lo que hace a la reforma del artículo 15, fracción V, del ordenamiento de referencia.

20. 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 implica fijar un criterio importante o trascendente para el orden jurídico nacional, ni reviste un interés excepcional.

#### IV. Procedencia

21. El recurso de revisión es procedente, en virtud de que se interpone contra una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, en el cual se cuestionó la constitucionalidad de la fracción V del artículo 15 de la Ley Aduanera, que se reformó mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de dicha ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece. De modo que se surten los extremos del punto tercero, en relación con el segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

22. Aunado a lo anterior, cabe mencionar que es innecesario analizar la oportunidad con la que fue interpuesto el recurso de revisión, en virtud de que el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto ya se hizo cargo de tal aspecto, concluyendo que fue presentado de manera oportuna.<sup>17</sup>

#### V. Cuestiones necesarias para resolver el asunto

23. A continuación se sintetizarán los conceptos de violación, la sentencia recurrida, los agravios hechos valer por el presidente de la República en el recurso de revisión, así como la sentencia del Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento del asunto.

24. **Demanda de amparo.** En su **primer concepto de violación**, la quejosa adujo, sustancialmente, que el artículo 15, fracción V, en su encabezado, inciso a), y su penúltimo y último, párrafos de la Ley Aduanera vigente a partir del diez de diciembre de dos mil trece, es inconstitucional por vulnerar en su perjuicio el derecho de libertad de trabajo consagrado en el artículo 5o. de la Constitución Federal, al obligar a los particulares que cuenten con una concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior –como es su caso–, a prestar de forma gratuita los servicios de almacenaje y custodia de dichas mercancías durante los diferentes plazos que en esa disposición se prevé, sin percibir una justa retribución por ello.

---

<sup>17</sup> Tal como se advierte del considerando segundo de la resolución dictada en el expediente de amparo en revisión 317/2014.

25. Sostuvo que el derecho al trabajo comprende dos aspectos: a) el derecho a que nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial; y, b) que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

26. Así, la promovente alegó que la reforma del artículo reclamado tuvo como intención introducir la prestación gratuita del servicio de custodia, así como ampliar el plazo durante el cual debe darse también de forma gratuita el servicio de almacenaje de mercancías de comercio exterior en los recintos fiscalizados que se encuentren en aduanas de tráfico marítimo, al modificarse dicho plazo de cinco a siete días; lo que, dice, se traduce en la privación del derecho a recibir una justa remuneración por la prestación de dichos servicios.

27. En este contexto, argumentó que el precepto impugnado también constituye un impedimento para que pueda, de acuerdo con la facultad prevista en el artículo 14-B, segundo párrafo, de la Ley Aduanera, fijar la remuneración por la prestación del servicio de almacenaje, lo que no encuentra justificación alguna en el texto del artículo 5o. constitucional, ni tampoco resulta proporcional a la naturaleza de las obligaciones y responsabilidades a las que se encuentra sujeta.

28. En esos términos, la quejosa afirmó que la porción normativa impugnada establece nuevas obligaciones y cargas a los particulares que cuenten con una concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, en relación con el mismo precepto reclamado vigente antes de la reforma referida.

29. En adición a lo anterior, la quejosa apuntó que no debía perderse de vista que la prestación del servicio de custodia se da de manera conjunta con el de almacenaje, pues si bien se trata de servicios diferentes, lo cierto es que una mercancía que se encuentra almacenada en un recinto fiscalizado debe ser también objeto de custodia. De ahí que este servicio, debe ser prestado forzosamente por el autorizado cuando la mercancía correspondiente esté almacenada en su recinto fiscalizado, al ser el responsable de la misma.

30. Para apoyar tales argumentos, la promovente citó la jurisprudencia 1a./J. 117/2004, emitida por esta Primera Sala, así como su tesis aislada 1a. XXXVII/2004, cuyos rubros, respectivamente, son los siguientes: "LEY ADUANERA. LA OBLIGACIÓN DE COMPUTAR EN DÍAS HÁBILES LOS PLAZOS DE ALMACENAMIENTO GRATUITO A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRACCIÓN QUINTA DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY ADUANERA, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EL TREINTA DE DICIEMBRE DE DOS MIL DOS, VIOLA LA LIBERTAD DE TRABAJO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO

5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y "CUSTODIA DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, DE LA LEY ADUANERA, AL EXCLUIR EL PAGO POR ESE SERVICIO CUANDO SE REALICE EN RECINTOS FISCALIZADOS, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO CONSIGNADA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

31. En su **segundo concepto de violación**, la quejosa adujo, sustancialmente, que el artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera reclamado, viola en su perjuicio los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación contenidos en los artículos 1o. y 13 de la Constitución Federal, así como en el diverso 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

32. Alegó que ello es así, pues la porción normativa reclamada es discriminatoria, ya que otorga un trato distinto a personas que se encuentran en la misma situación frente a la ley, porque sin justificación alguna establece un trato distinto a los recintos fiscalizados que se ubican en la circunscripción de aduanas de tráfico marítimo respecto de aquellos que no se ubican en una aduana de este tipo, es decir, porque en relación con los primeros se les obliga a prestar de forma gratuita por siete días –y no por cinco, como lo preveía el texto de la norma anterior–, el servicio de almacenaje de las mercancías; mientras que, por lo que hace a los segundos, el legislador no hizo modificación alguna en relación con dicha obligación.

33. En este contexto, afirmó que el trato diferenciado apuntado obedece únicamente al tipo de aduana en la que se encuentran los recintos fiscalizados, sin que existan razones que lo justifiquen, pues el marco normativo y las obligaciones a las que están sujetos los recintos fiscalizados son similares en todas las aduanas. Por tanto, enfatizó la quejosa, la norma reclamada da un trato discriminatorio para aquellos recintos que se ubican en una aduana de tráfico marítimo.

34. **Sentencia recurrida.** El Juez Federal se pronunció en relación con la certeza de los actos reclamados. En este contexto, determinó que era inexistente el acto impugnado atribuido a la autoridad responsable presidente de la República, consistente en la publicación del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de septiembre de dos mil trece, en atención a que así lo manifestó dicha autoridad en su informe justificado, sin prueba en contrario.

35. El juzgador de amparo desestimó las causales de improcedencia hechas valer por la Cámara de Diputados y la de Senadores, así como por el presidente de la República, en términos de lo previsto en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

36. En el estudio de fondo, consideró suficiente para conceder el amparo solicitado el concepto de violación en el que la quejosa planteó la inconstitucionalidad de la fracción V del artículo 15 de la Ley Aduanera, por vulnerar el derecho de libertad de trabajo consagrado en el artículo 5o. de la Constitución General de la República.

37. Para llegar a esa determinación, el juzgador federal transcribió los artículos 14, 14-B y 15, fracción V, de la Ley Aduanera, a fin de establecer que de dichos preceptos se advierte, entre otras cuestiones, que los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas; no obstante, el Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar concesión para que los particulares presten dichos servicios en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, en cuyo caso se denominarán recintos fiscalizados concesionados. Que tal concesión se otorgará mediante licitación conforme a lo establecido en el reglamento e incluirá el uso, goce o aprovechamiento del inmueble donde se prestarán estos servicios.

38. Asimismo, dijo que los preceptos citados establecen que las remuneraciones por la prestación de los servicios referidos se fijarán entre las partes cuando sean prestados por particulares, es decir, por recintos fiscalizados concesionados. Que disponen que los particulares que obtengan concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior deberán permitir el almacenamiento y custodia gratuita de las mercancías de importación por dos días, excepto en recintos fiscalizados que se encuentren en aduanas de tráfico marítimo, en cuyo caso el plazo será de siete días, y que tratándose de mercancías de exportación, dicho término será de quince días, excepto minerales, en cuyo caso será de treinta.

39. Agregó que dichos plazos se computarán en días naturales a partir del día siguiente a aquel en que el almacén reciba las mercancías, independientemente de que hayan sido objeto de transferencia o transbordo; que tratándose de importaciones que se lleven a cabo por vía marítima o aérea, el plazo se computará a partir del día en que el consignatario reciba la comunicación de que las mercancías han entrado al almacén y que durante el plazo en el que se permita su almacenamiento y custodia gratuita, solamente se pagarán su servicio de manejo y las maniobras para el reconocimiento previo.

40. En este orden de ideas, el juzgador federal argumentó que los recintos fiscalizados concesionados tienen a su cargo los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior, y que, por la prestación de éstos, la remuneración será fijada entre las partes, esto es, entre los propietarios de tales mercancías y los particulares prestadores de dichos servicios.

41. Así, señaló que los servicios aludidos se refieren al contrato de depósito mercantil previsto en el artículo 344 del Código de Comercio, el cual queda perfeccionado mediante la entrega al depositario, esto es, al recinto fiscalizado concesionado, de la cosa que constituye su objeto, en el caso, las mercancías de comercio exterior. Que con base en dicha norma, el depositario tiene derecho a exigir retribución por el depósito, la cual será fijada entre las partes de acuerdo con lo previsto en la Ley Aduanera.

42. Precisado el marco legal del precepto reclamado, el Juez de Distrito concluyó que si bien el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete, en principio, a las autoridades aduaneras, el Servicio de Administración Tributaria puede otorgar concesión para que los particulares presten estos servicios y les permite que la remuneración sea fijada entre las partes, esto es, por los propietarios de dichas mercancías y los particulares prestadores del servicio. De tal suerte que consideró que la Ley Aduanera, en este aspecto, atribuye a la relación que surge entre el prestador de los servicios referidos y el receptor, el carácter de privado por tratarse, en esencia, de un contrato de depósito mercantil.

43. Precisado lo anterior, el juzgador federal declaró fundado el concepto de violación ya referido.

44. Para motivar dicha determinación, adujo que el primer párrafo del artículo 5o. constitucional establece que nadie puede ser privado del producto de su trabajo sino sólo por resolución judicial, lo que se traduce en una declaración general de que la autoridad no puede despojar a un individuo de la retribución que le corresponde como contraprestación a sus servicios, previendo como única excepción, el caso de que la privación sea determinada por resolución judicial.

45. Indicó que como complemento de lo anterior, el párrafo tercero del precepto constitucional citado establece la garantía consistente en que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, prescripción que prohíbe todo trabajo gratuito, o sea, toda prestación de servicios que se realicen sin la remuneración correspondiente.

46. Por tanto, el Juez Federal expuso que en acatamiento a esta garantía, el Estado no puede imponer al individuo ninguna labor que no le sea retribuida, salvo cuando se trate de las funciones electorales y censales, las cuales deben desempeñarse en forma gratuita.

47. Apuntó que, además, el precepto constitucional de referencia también establece que la retribución que se otorgue debe ser justa, y como tal, debe entenderse toda remuneración que esté de acuerdo y en proporción con la naturaleza misma del servicio que se preste, así como en consonancia con las dificultades de su ejercicio.

48. Expuesto lo anterior, el Juez de Distrito refirió que el artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, establece como obligación a cargo de los particulares que tengan una concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, el permitir su almacenamiento y custodia gratuita en los plazos que ahí se mencionan y que durante el transcurso de los mismos, esos particulares solamente podrán cobrar el servicio de manejo y las maniobras para el reconocimiento previo, mas no así el servicio de almacenamiento y custodia.

49. En este contexto, determinó que si la porción normativa reclamada impide que quienes tengan una concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, cobren el servicio correspondiente por ese almacenamiento y custodia en los plazos que ahí se prevén, es claro que resulta violatoria de la garantía de trabajo consagrada en el artículo 5o. constitucional, puesto que al excluir el pago por los servicios de almacenamiento y custodia, los cuales forzosamente tendrá que prestar el particular, como en el caso la quejosa, ello constituye un impedimento a su derecho de cobrar una justa remuneración por la prestación de esos servicios.

50. Para sustentar su aserto, citó la tesis aislada número 1a. XXXVII/2004, emitida por esta Primera Sala, de rubro: "CUSTODIA DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, DE LA LEY ADUANERA, AL EXCLUIR EL PAGO POR ESE SERVICIO CUANDO SE REALICE EN RECINTOS FISCALIZADOS, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO CONSIGNADA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

51. El juzgador de amparo destacó que no pasaba inadvertido lo manifestado por el presidente de la República, en el sentido de que la reforma al artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, tuvo como finalidad adecuar la norma a los criterios sostenidos por este Alto Tribunal, específicamente el contenido en la jurisprudencia 1a./J. 117/2004, emitida por esta Primera Sala,<sup>18</sup>

<sup>18</sup> De rubro: "LEY ADUANERA. LA OBLIGACIÓN DE COMPUTAR EN DÍAS HÁBILES LOS PLAZOS PARA ALMACENAMIENTO GRATUITO A QUE SE REFIERE EL PÁRRAFO SEGUNDO DE LA FRAC-

pero que, contrariamente a lo manifestado por dicha autoridad, del proceso legislativo correspondiente se advertía que la razón particular de la adecuación de la norma reclamada, atendió a una finalidad exactamente opuesta a la que se refiere.

52. Puntualizó que lo anterior se corroboraba en el dictamen de la Cámara de Origen emitido por las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, y de Economía, así como en el dictamen de la Revisora emitido por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; de Comercio y Fomento Industrial, y de Estudios Legislativos, ya que de los mismos se podía advertir que el legislador estimó pertinente adecuar la porción normativa reclamada, a efecto de ampliar el plazo del almacenamiento gratuito de mercancías de comercio exterior en tráfico marítimo, de cinco a siete días. Asimismo, precisó que los plazos que se prevén en dicha porción normativa, en relación con el almacenamiento gratuito de estas mercancías, debían ser considerados como días naturales y no hábiles, determinación que a juicio del juzgador no subsanó el vicio de inconstitucionalidad apuntado, como lo adujo la autoridad responsable aludida, lo que demuestra la intención de incrementar los alcances de la restricción señalada.

53. Con base en las consideraciones anteriores y con fundamento en el artículo 78 de la Ley de Amparo, el Juez de Distrito concedió el amparo solicitado para el efecto de que no se le aplicara a la quejosa, ni en lo presente ni en lo futuro, el artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera vigente a partir del diez de diciembre de dos mil trece, por ser violatorio de la garantía de trabajo remunerado prevista en el artículo 5o. de la Constitución Federal.

54. **Recurso de revisión.** La autoridad responsable presidente de la República, por conducto de su delegada,<sup>19</sup> aduce en su **primer agravio** que la sentencia recurrida es ilegal, puesto que el juzgador federal hizo una interpretación incorrecta del proceso legislativo que originó la reforma del artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, llevando a concluir que se incrementan los alcances de la restricción que establecía el mismo precepto antes de la reforma.

---

CIÓN QUINTA DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY ADUANERA, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EL TREINTA DE NOVIEMBRE DE DOS MIL DOS, VIOLA LA LIBERTAD DE TRABAJO CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

<sup>19</sup> Quien presentó dicho recurso mediante dos oficios que son idénticos en su contenido, cuya única diferencia radica en el lugar en el que se interpusieron, esto es, uno ante el Juzgado de Distrito auxiliar y otro, en el auxiliado.

55. Al respecto, sostiene que de la lectura del dictamen elaborado por la Cámara de Diputados, contrariamente a lo resuelto por el Juez de Distrito, se advierte que la reforma al artículo reclamado obedeció al deseo por parte del Congreso de la Unión de atender los criterios por los que este Alto Tribunal declaró inconstitucional el artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera vigente hasta el nueve de diciembre de dos mil trece –tesis aislada 1a. XXXVII/2004 y la jurisprudencia 1a./J. 117/2004–, esto es, porque no se permitía en ningún caso cobrar por la prestación del servicio de custodia de mercancías de comercio exterior y que el cómputo del servicio de almacenaje se realizaba en días hábiles.

56. Afirma la recurrente que el artículo impugnado vigente subsanó dichos vicios de inconstitucionalidad, toda vez que establece un plazo mínimo y razonable durante el cual no se cobrará el servicio de custodia, que corresponde al mismo por el que se está obligado a proporcionar gratuitamente los servicios de almacenamiento. Esto significa que fuera de ese plazo, el particular que cuente con autorización o concesión puede cobrar tanto los servicios de almacenamiento como los de custodia; y que el cómputo de los plazos para el almacenamiento y custodia gratuitos de mercancías se efectuará en días naturales.

57. En el **segundo agravio**, la autoridad inconforme alega que la sentencia recurrida es ilegal, al considerar que lo dispuesto en el artículo reclamado impide el cobro por los servicios de almacenamiento y custodia de mercancías de comercio exterior, en razón de que el juzgador federal perdió de vista que la existencia de un plazo mínimo durante el cual no se cobrarán los servicios referidos, atiende a lo sustentado por esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 117/2004, esto es, no porque la existencia de gratuidad fuera inconstitucional en sí misma, sino porque ese plazo fuera en días hábiles y no naturales. De ahí que diga que el precepto que se reclama es constitucional.

58. En su **tercer agravio**, la autoridad inconforme manifiesta que el Juez de Distrito realizó una indebida interpretación de la tesis aislada 1a. XXXVII/2004, pues no es verdad que en dicho criterio se haya establecido que el simple hecho de privar a los particulares del cobro de una retribución por los servicios que prestan, viola la garantía de trabajo contenida en el artículo 5o. de la Constitución Federal, sino por excluir el cobro del servicio de custodia en cualquier tiempo al no establecer los plazos en los cuales tal servicio debía ser gratuito.

59. Agrega, que más aún, los plazos para la prestación de los servicios de almacenamiento y custodia gratuitos que realicen los autorizados o concesionados, son acordes con el criterio de este Alto Tribunal, puesto que dichos servicios se prestan de manera gratuita dentro de los plazos modestos, mínimos y claramente limitados.

60. En el **cuarto agravio**, la autoridad inconforme aduce, sustancialmente, que la sentencia recurrida es ilegal, toda vez que el juzgador federal omitió realizar el análisis sistemático integral del artículo 5o. constitucional, en relación con los numerales 25, 27, 28 y 73, fracciones X y XXX, de la Constitución Federal, los cuales prevén lo relativo a la materia de concesiones otorgadas por los particulares. Que ello era necesario, ya que la libertad de trabajo no es absoluta, ni puede en el caso analizarse de manera aislada, dada la naturaleza de la actividad que realiza la quejosa –prestación de servicios–, que en principio, es exclusiva del Estado, pero que éste puede concesionar o autorizar a particulares, fijando modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios, por ser de orden público e interés social.

61. Finalmente, en su **quinto agravio**, la recurrente manifiesta que la sentencia recurrida es ilegal, pues el juzgador de amparo no apreció el acto reclamado, tal y como apareció demostrado. Ello, en virtud de que apoyó su determinación de conceder el amparo, en la tesis aislada 1a. XXXVII/2004, en cuya ejecutoria que le dio origen se analizó el mismo precepto, pero vigente a partir del primero de enero de dos mil tres al nueve de diciembre de dos mil trece, y el artículo reclamado no prevé las mismas hipótesis, ya que deriva de un nuevo proceso legislativo que subsanó los vicios de inconstitucionalidad.

62. **Resolución del Tribunal Colegiado.** El Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, quien conoció del asunto, mediante resolución de treinta de abril de dos mil quince, determinó que el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito en la sentencia recurrida, no era materia de revisión, puesto que no había sido impugnado por la parte a quien perjudicó.

63. Por otra parte, en virtud de que carecía de competencia legal para analizar el tema de inconstitucionalidad de leyes subsistente, reservó jurisdicción a este Alto Tribunal para conocer sobre la constitucionalidad del artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, vigente a partir del diez de diciembre de dos mil trece.

## VI. Consideraciones y fundamentos

64. **Problemática jurídica a resolver.** En virtud de que en la sentencia recurrida se declaró la inconstitucionalidad del artículo 15, fracción V, de

la Ley Aduanera, vigente a partir del diez de diciembre de dos mil trece, y la autoridad responsable presidente de la República formuló recurso de revisión, respecto del cual el Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento de ese recurso se declaró incompetente para analizar el tema de constitucionalidad que subsiste, lo que procede es examinar si los planteamientos hechos valer por la recurrente, en vía de agravios, son idóneos para revocar el sentido de la sentencia que se recurre, en la que se concedió el amparo contra dicho precepto. En caso de que se actualice dicha situación, verificar si restan conceptos de violación pendientes de estudio. De ahí que las preguntas a responder son las siguientes:

• **¿El artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece, no es violatorio de la libertad de trabajo, como lo sostiene la autoridad recurrente?**

• **¿El artículo reclamado es violatorio de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, como alega la quejosa?**

65. Con fundamento en el artículo 76 de la Ley de Amparo, el estudio de los agravios formulados por la autoridad responsable presidente de la República se realizará en forma conjunta, al estar relacionados entre sí.

66. **Primera cuestión: ¿El artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece, no es violatorio de la libertad de trabajo, como lo sostiene la autoridad recurrente?**

67. La interrogante planteada debe contestarse en sentido afirmativo, en virtud de que esta Primera Sala considera, sustancialmente, fundados y suficientes para revocar la sentencia recurrida, los agravios propuestos por la autoridad inconforme, los cuales ya se sintetizaron en este fallo, en atención a las consideraciones siguientes:

68. El artículo 5o. constitucional<sup>20</sup> prevé la libertad de trabajo, esto es, la posibilidad de que toda persona pueda dedicarse a la profesión, industria,

<sup>20</sup> "Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.—La ley

comercio o trabajo que le acomode, mientras sea lícito y no contravenga los intereses de terceros ni derechos de la sociedad, pudiendo sólo ser limitada por determinación judicial o resolución gubernativa que lo justifique.

69. Asimismo, dicho precepto fundamental establece que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual debe estar ceñido a lo dispuesto por la propia Constitución Federal, en torno a los derechos de los trabajadores.

70. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido consistente en referir que la libertad de trabajo, como cualquier otro derecho fundamental, no puede entenderse de un modo absoluto e irrestricto, sino que debe analizarse a la luz del resto de derechos humanos reconocidos a favor de las personas y de conformidad con el resto de disposiciones que integran la Constitución General.<sup>21</sup>

71. Ahora bien, el artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de diciembre de dos mil trece, para quedar en los siguientes términos:

---

determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.—Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.—En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale. El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.—Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.—El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.—La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona."

<sup>21</sup> En ese sentido, véase la jurisprudencia P./J. 132/2007, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "LIBERTAD DE TRABAJO. NO LA TRANSGREDE EL ARTÍCULO 52, FRACCIÓN I, INCISO A), ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, AL ESTABLECER COMO REQUISITO PARA LA ELABORACIÓN DE DICTÁMENES FINANCIEROS QUE LOS CONTADORES PÚBLICOS OBTENGAN LA CERTIFICACIÓN CORRESPONDIENTE POR PARTE DE ASOCIACIONES O COLEGIOS DE PROFESIONISTAS.". Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 10, registro digital: 170707.

**"Artículo 15.** Los particulares que obtengan concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, deberán cumplir con los lineamientos que determinen las autoridades aduaneras para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscalizado y de las mercancías de comercio exterior, así como con lo siguiente:

"...

**"V.** Permitir el almacenamiento y custodia gratuita de las mercancías, de conformidad con lo siguiente:

"a) En mercancías de importación, dos días, excepto en recintos fiscalizados que se encuentren en aduanas de tráfico marítimo, en cuyo caso el plazo será de siete días.

"b) En mercancías de exportación, quince días, excepto minerales, en cuyo caso el plazo será de treinta días.

"Los plazos a que se refiere esta fracción se computarán en días naturales a partir del día siguiente a aquel en que el almacén reciba las mercancías, independientemente de que hayan sido objeto de transferencia o transbordo. Tratándose de importaciones que se efectúen por vía marítima o aérea, el plazo se computará a partir del día en que el consignatario reciba la comunicación de que las mercancías han entrado al almacén.

"Durante el plazo en el que se permita el almacenamiento y custodia gratuita de las mercancías, solamente se pagarán el servicio de manejo de las mismas y las maniobras para el reconocimiento previo."

72. Del precepto transcrito se advierte, en lo conducente, que los particulares que presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, deberán permitir el almacenamiento y custodia gratuita de las mercancías.

73. Ese trabajo desarrollado por la parte quejosa reviste una naturaleza especial, en virtud de que presupone la existencia de una concesión o autorización para su ejercicio, como expresamente lo dispone esa norma.

74. Lo anterior es así, toda vez que en términos del artículo 28 de la Constitución General de la República, el Estado Mexicano en ejercicio de sus funciones para el desarrollo nacional y mediante su rectoría en aras de proteger la seguridad y la soberanía de la nación, puede en casos de interés general

concesionar la prestación de los servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, para cuyo efecto, en las leyes secundarias se fijan las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, evitando fenómenos que contraríen el interés público.<sup>22</sup>

75. En este contexto, los lineamientos en torno al otorgamiento de una concesión o autorización a particulares para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, o que colinden con ellos o con un recinto portuario, se encuentran regulados por los artículos 14,<sup>23</sup> 14-A,<sup>24</sup> 14-B<sup>25</sup> y 15<sup>26</sup> de la Ley Aduanera.

<sup>22</sup> **Artículo 28.** ... El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público. ..."

<sup>23</sup> **Artículo 14.** El manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior compete a las aduanas.—Los recintos fiscales son aquellos lugares en donde las autoridades aduaneras realizan indistintamente las funciones de manejo, almacenaje, custodia, carga y descarga de las mercancías de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas.—El Servicio de Administración Tributaria podrá otorgar concesión para que los particulares presten los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en inmuebles ubicados dentro de los recintos fiscales, en cuyo caso se denominarán recintos fiscalizados concesionados. La concesión se otorgará mediante licitación conforme a lo establecido en el reglamento e incluirá el uso, goce o aprovechamiento del inmueble donde se prestarán los servicios.—Para obtener la concesión a que se refiere el párrafo anterior, se deberá acreditar ser persona moral constituida de conformidad con las leyes mexicanas, su solvencia moral y económica, su capacidad técnica, administrativa y financiera, así como la de sus accionistas, contar con experiencia en la prestación de los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías y estar al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, para lo cual deberán anexar a su solicitud el programa de inversión y demás documentos que establezca el reglamento, para acreditar que el solicitante cumple con las condiciones requeridas.—Las concesiones se podrán otorgar hasta por un plazo de veinte años, el cual podrá prorrogarse a solicitud del interesado hasta por un plazo igual, siempre que la solicitud se presente durante los últimos tres años de la concesión y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento y con las obligaciones derivadas de la misma.—Al término de la concesión o de su prórroga, las obras, instalaciones y adaptaciones efectuadas dentro del recinto fiscal, así como el equipo destinado a la prestación de los servicios de que se trate, pasarán en el estado en que se encuentren a ser propiedad del Gobierno Federal, sin el pago de contraprestación alguna para el concesionario."

<sup>24</sup> **Artículo 14-A.** Los particulares que tengan el uso o goce de un inmueble colindante con un recinto fiscal o de un inmueble ubicado dentro o colindante a un recinto portuario, tratándose de aduanas marítimas, fronterizas, interiores de tráfico ferroviario o aéreo, podrán solicitar al Servicio de Administración Tributaria la autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, en cuyo caso el inmueble donde se presten dichos servicios se denominará recinto fiscalizado autorizado.—Para obtener las autorizaciones a que se refiere el párrafo anterior, se deberá acreditar ser persona moral constituida de conformidad con las leyes mexicanas, su solvencia económica, su capacidad técnica, administrativa y financiera en la prestación

76. De lo anterior se sigue que, por mandato constitucional, corresponde en principio, al Estado el manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior. Asimismo, el propio Estado puede otorgar concesión o autorización a los particulares para la explotación, uso y aprovechamiento de dichos servicios. Sin embargo, cuando los particulares solicitan y reciben la concesión o autorización respectiva, deben cumplir con las condiciones que la norma aplicable señale respecto de los servicios referidos.

77. Bajo estas premisas, cobra relevancia que lo previsto por el precepto reclamado –en el sentido de que tanto la figura de almacenamiento como la de custodia de mercancías de comercio exterior dentro de los plazos ahí precisados es gratuita–, no puede considerarse violatorio del derecho de libertad de trabajo, como erróneamente se determinó en la sentencia recurrida.

78. Se llega a dicha determinación porque, por una parte, el texto del precepto reclamado no impide a los concesionarios o autorizados ejercer las actividades inherentes a esa concesión o autorización, toda vez que pueden prestar los servicios correspondientes sin que lo ahí dispuesto pueda consi-

---

de los servicios de manejo y almacenaje de mercancías, así como la de sus accionistas y estar al corriente en sus obligaciones fiscales, y anexas a su solicitud, copia de la documentación con la que acrediten el legal uso o goce del inmueble en el que se prestarán los servicios, el programa de inversión y demás documentos que establezca el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas para acreditar que el solicitante cumple las condiciones requeridas.—Las autorizaciones se podrán otorgar hasta por un plazo de veinte años, el cual podrá prorrogarse a solicitud del interesado hasta por un plazo igual, siempre que la solicitud se presente durante los últimos tres años de la autorización y se sigan cumpliendo los requisitos previstos para su otorgamiento, así como de las obligaciones derivadas de la misma. En ningún caso, el plazo original de vigencia o de la prórroga de la autorización, será mayor a aquel por el que el autorizado tenga el legal uso o goce del inmueble en el que se prestará el servicio."

<sup>25</sup> **Artículo 14-B.** Los particulares que obtengan la concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías en los recintos fiscalizados, conforme a los artículos anteriores, deberán cumplir con las obligaciones establecidas en esta ley y mantener los medios de control que señale el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas, así como efectuar el pago del aprovechamiento a que se refiere la fracción VII, del artículo 15 de esta ley, el cual deberá enterarse independientemente del aprovechamiento o derecho al que, en su caso, estén obligados a pagar por el uso, goce o aprovechamiento de los inmuebles del dominio público.—Las remuneraciones por la prestación de estos servicios se fijarán entre las partes, cuando los mismos sean prestados por particulares. En el caso de la transferencia de mercancías de un almacén a otro, las partes estarán a lo dispuesto por la fracción VI del artículo 15 de esta ley."

<sup>26</sup> **Artículo 15.** Los particulares que obtengan concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, deberán cumplir con los lineamientos que determinen las autoridades aduaneras para el control, vigilancia y seguridad del recinto fiscalizado y de las mercancías de comercio exterior, así como con lo siguiente: ..."

derarse como la realización de un trabajo o la prestación de un servicio sin la justa retribución, ya que es indudable que la actividad aduanera no es gratuita, sino lucrativa para el particular que la desempeña. Y, por otra parte, la limitante, en el sentido de que solamente se pagarán el servicio de manejo de las mercancías y las maniobras para el reconocimiento previo, durante los plazos referidos en el artículo que se impugna, no lo torna inconstitucional, pues como ya se puntualizó, este Alto Tribunal ha sido consistente en referir que los derechos humanos, incluyendo la libertad de trabajo, no son absolutos, irrestrictos e ilimitados, sino que con base en los principios fundamentales que deben atenderse, es dable que su ejercicio se condicione a la satisfacción de diversos presupuestos, entre ellos, el relativo a que ese derecho fundamental sea exigible siempre y cuando la actividad siendo lícita, no afecte el derecho de la sociedad.

79. En este orden de ideas, debe destacarse que los particulares autorizados no prestan el servicio que de origen corresponde al Estado sin su previo consentimiento, habida cuenta que voluntariamente han aceptado, a través de la solicitud de la autorización gubernamental, prestar un servicio sujeto a determinadas condiciones y lineamientos establecidos en aras del interés público.

80. Luego, si bien la quejosa tiene a su favor la libertad de trabajo, ello no puede analizarse de manera aislada, como bien lo hace valer la autoridad recurrente, sino en correlación con el resto de disposiciones de la Constitución General y bajo las modalidades que esta última establece en torno al régimen de concesiones de servicios en los que el Estado reserva para sí su rectoría y ejercicio originario.

81. Aunado a lo anterior, ya quedó establecido que a la promovente no se le impide ejercer los servicios de almacenamiento y custodia respecto de los cuales obtuvieron una autorización, en razón de que el precepto reclamado únicamente le impone una obligación o modalidad para el ejercicio de la referida autorización. Aspecto que, además, es válido si se toma en consideración que las concesiones o autorizaciones son actos administrativos mixtos sujetos a modificaciones por parte del Estado, que no pueden considerarse por sí mismas inválidas, sino como una forma en la que el propio Estado manifiesta la rectoría que constitucionalmente tiene reservada respecto de ciertos servicios y áreas.

82. Asimismo, esta Primera Sala advierte que asiste la razón a la inconstituyente, al decir que el precepto reclamado se inscribe dentro del marco de

orden público, pues atiende a causas de índole nacional en tanto versa sobre operaciones que involucran el comercio internacional y que inciden en el aumento de la economía del país, con un efecto positivo para la colectividad con el objetivo de lograr la competitividad que demanda y fortalecer la seguridad jurídica de los sujetos obligados a observar la ley de la materia, y asignar derechos y beneficios en su justa medida. Respecto a lo cual, el legislador puede establecer los términos y condiciones en que deben desempeñarse, que de manera alguna no impiden ni limitan a dichos autorizados el libre ejercicio de su libertad de trabajo y comercio, toda vez que, se reitera, se trata de la regulación de un servicio público cuya prestación requiere de la autorización del Estado, lo que permite a éste establecer los términos y condiciones en que dicho servicio debe prestarse.

83. En ese tenor, la prestación de los servicios aduanales o la realización de las operaciones de esta índole constituye una actividad exclusiva del Estado, en la cual los particulares sólo intervienen en los casos de excepción y en los términos que la propia ley autoriza, de ahí que no deben considerarse como trabajo sin justa retribución, ya que son una opción para el autorizado prestador del servicio, quien con pleno consentimiento elige su realización como una manera de obtener el ingreso que corresponda a tales condiciones y, por tanto, deben entenderse como una prerrogativa para los mismos y no como una imposición o violación de derecho alguno, de suerte que dichas actividades en tales términos no pueden equipararse a un servicio público no retribuido, lo cual denota el respeto a la voluntad de quien acepta la autorización; máxime que tiene a su elección la posibilidad de realizar dichas actividades, sin que ello le impida el cobro por el servicio prestado fuera del plazo precisado en el numeral combatido, por el desempeño de su trabajo cotidiano y recibir a cambio una remuneración.

84. Suponer lo contrario implicaría que el Estado Mexicano, no obstante tener la rectoría del desarrollo nacional a su cargo y la reserva originaria para el ejercicio de ciertas actividades y servicios, pueda retraerse en el rol que tiene dentro de las actividades aduanales y de comercio exterior. Asimismo, traería consigo vaciar de contenido la posibilidad reconocida constitucionalmente a su favor para establecer las medidas y requisitos que juzgue pertinentes al concesionar a los particulares el ejercicio de dichos servicios originarios, mismos que en el caso concreto, lo constituyen el manejo, almacenamiento y custodia de mercancías de comercio exterior.

85. Orienta los asertos anteriores, en lo sustancial, la jurisprudencia P./J. 107/2007, sustentada por el Tribunal Pleno, de rubro: "CULTURA CÍVICA

DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 9o., FRACCIÓN XVI, EN RELACIÓN CON LOS DIVERSOS 33 AL 38 DE LA LEY RELATIVA, PUBLICADA EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 31 DE MAYO DE 2004, QUE PREVÉN LA REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES DE APOYO A LA COMUNIDAD, NO VIOLAN LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO."<sup>27</sup>

86. Asimismo, apoyan la determinación alcanzada los criterios contenidos en la jurisprudencia 1a./J. 83/2013 (10a.) y en la tesis aislada 1a. LXXIX/2002, emitidas por esta Primera Sala, cuyos rubros son, respectivamente: "CENTROS CAMBIARIOS. LOS REQUISITOS LEGALES DE CONTAR CON UN OBJETO SOCIAL EXCLUSIVO Y CON UN ESTABLECIMIENTO FÍSICO DESTINADO EXCLUSIVAMENTE A LA REALIZACIÓN DE ESE OBJETO SOCIAL, CONTENIDOS EN LOS ARTÍCULOS 81-A Y 81-B DE LA LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO, NO CONTRAVIENEN LA LIBERTAD DE TRABAJO Y DE COMERCIO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (POSTERIOR AL DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 3 DE AGOSTO DE 2011)."<sup>28</sup> e "INSTITUCIONES FINANCIERAS. LOS ARTÍCULOS 50 BIS Y CUARTO TRANSITORIO DE LA LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS FINANCIEROS, NO TRANSGREDEN LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO."<sup>29</sup>

87. En consecuencia, al resultar fundados los agravios de la autoridad inconforme, como ya se calificó, esta Primera Sala determina que el artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, no transgrede el artículo 5o. de la Constitución Federal. Por tanto, procede revocar la sentencia recurrida.

88. Similares consideraciones adoptó esta Primera Sala, al resolver por unanimidad de cinco votos, el amparo en revisión 621/2014,<sup>30</sup> que dio origen a las tesis aisladas 1a. XLIX/2015 (10a.) y 1a. L/2015 (10a.), cuyos rubros, respectivamente, son los siguientes: "CUSTODIA GRATUITA DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, DE LA LEY ADUA-

<sup>27</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 976, registro digital: 170795.

<sup>28</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XXIV, Tomo 1, septiembre de 2013, página 640, registro digital: 2004406.

<sup>29</sup> Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVI, diciembre de 2002, página 227, registro digital: 185378.

<sup>30</sup> En sesión del día 12 de noviembre de 2014, por unanimidad de cinco votos.

NERA, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013, NO VIOLA LA LIBERTAD DE TRABAJO (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS 1a. XXXVII/2004).<sup>31</sup> y "CUSTODIA GRATUITA DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR. LA REFORMA AL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ADUANERA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013, SUBSANA EL VICIO DE INCONSTITUCIONALIDAD DE DICHO NUMERAL ESTABLECIDO EN LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 117/2004 (1)."<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Cuyo contenido establece: "Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 288/2003, de la cual derivó la tesis 1a. XXXVII/2004, estableció que el artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, vigente hasta el 9 de diciembre de 2013, transgrede la libertad de trabajo por excluir el pago del servicio de custodia que deben prestar los concesionarios o autorizados para prestar servicios de manejo, almacenamiento y custodia de mercancías de comercio exterior, con lo cual se impedía obtener la retribución por la prestación de dicho servicio. Ahora bien, esta circunstancia subsiste en el texto reformado de ese precepto legal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013, en el que expresamente se prevén como gratuitos los servicios de almacenamiento y custodia de mercancías de comercio exterior durante determinados plazos. Sin embargo, esta Primera Sala considera procedente, en una nueva reflexión, apartarse del criterio aislado de referencia, en virtud de que la libertad de trabajo, como cualquier otro derecho humano, no puede entenderse de un modo absoluto e irrestricto, sino que debe analizarse a la luz del resto de los derechos humanos reconocidos a favor de las personas y de conformidad con el resto de las disposiciones que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que si por mandato constitucional corresponde al Estado, en principio, prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior, pudiendo otorgarse a los particulares concesión o autorización para hacerlo, entonces los propios autorizados o concesionarios quedan supeditados a las condiciones y modalidades que el Estado imponga respecto de los servicios descritos, siendo una de ellas la relativa a la gratuidad del almacenamiento y custodia por determinados plazos a que se refiere la Ley Aduanera. Por tanto, el citado artículo 15, fracción V, reformado, no viola la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5o. de la Constitución Federal, en virtud de que sólo impone una obligación o modalidad para el ejercicio de la referida concesión o autorización, la cual es acorde con la rectoría del Estado en materia de comercio exterior porque no impide a los concesionarios ejercer las actividades inherentes a la autorización o concesión que les fue otorgada.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1387, registro digital: 2008405 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2013 a las 9:00 horas».

<sup>32</sup> Su contenido establece: "Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia citada, estableció que el cómputo en días hábiles de los plazos previstos en el artículo 15, fracción V, párrafo segundo, de la Ley Aduanera, vigente hasta el 9 de diciembre de 2013, para efectos de la prestación gratuita de los servicios de almacenamiento y custodia de mercancías de comercio exterior, es inconstitucional al provocar incertidumbre respecto del tiempo en que los concesionarios o autorizados deben asumir, sin contraprestación alguna, esa carga o modalidad en el ejercicio de los servicios respectivos. Sin embargo, dicho precepto legal fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013, en el cual se establece que los plazos referidos se computarán en días naturales, con lo que ha quedado subsanado el vicio de inconstitucionalidad aludido, toda vez que la gratuidad

89. Criterio que reiteró esta Sala, al resolver los amparos en revisión 721/2014 y 748/2014, en las sesiones celebradas los días ocho de julio y diez de junio de dos mil quince, respectivamente.

90. Ahora bien, en virtud de que el Juez de Distrito no se ocupó del análisis del segundo concepto de violación planteado por la quejosa, en tanto que concedió el amparo solicitado al considerar fundado el primero de dichos conceptos, esta Primera Sala procede a su estudio, con fundamento en lo previsto en el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo.

**91. Segunda cuestión: ¿El artículo reclamado es violatorio de los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación, como alega la quejosa?**

92. En efecto, la quejosa en el concepto de violación en estudio adujo, sustancialmente, que el artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera vigente a partir del diez de diciembre de dos mil trece, viola en su perjuicio los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación contenidos en los artículos 1o. y 13 de la Constitución Federal, así como en el diverso 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

93. Alegó que ello es así, pues la porción normativa reclamada es discriminatoria, ya que otorga un trato distinto a personas que se encuentran en la misma situación frente a la ley, porque sin justificación alguna establece un trato distinto a los recintos fiscalizados que se ubican en la circunscripción de aduanas de tráfico marítimo respecto de aquellos que no se ubican en una aduana de este tipo, es decir, porque en relación con los primeros se les obliga a prestar de forma gratuita por siete días –y no por cinco, como lo preveía el texto de la norma anterior–, el servicio de almacenaje de las mercancías; mientras que, por lo que hace a los segundos, el legislador no hizo modificación alguna en relación con dicha obligación.

94. En este contexto, afirmó que el trato diferenciado apuntado obedece únicamente al tipo de aduana en la que se encuentran los recintos fiscalizados, sin que existan razones que lo justifiquen, pues el marco normativo y las

---

en la prestación de los servicios de almacenamiento y custodia de mercancías de comercio exterior, al estar delimitada a plazos computables en días naturales, no puede convertirse en una carga incierta ni desproporcionada.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 15, Tomo II, febrero de 2015, página 1388, registro digital: 2008406 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de febrero de 2013 a las 9:00 horas».

obligaciones a las que están sujetos los recintos fiscalizados son similares en todas las aduanas. Por tanto, enfatizó la quejosa, la norma reclamada da un trato discriminatorio para aquellos recintos que se ubican en una aduana de tráfico marítimo.

95. La respuesta a la interrogante planteada es negativa, en virtud de que esta Primera Sala considera que la norma reclamada no es violatoria del principio de igualdad, como se alega.

96. Cabe precisar que si bien la quejosa se refiere a los artículos 1o. y 13 constitucionales, realmente su argumentación encuadra en lo previsto en el primero de los preceptos citados, esto es, en la medida en que se refiere a los derechos humanos de igualdad y no discriminación. De ahí que el estudio correspondiente se hará a la luz de dicho artículo constitucional.

97. En la parte que interesa para el presente asunto, el artículo 1o. constitucional, establece lo siguiente:

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

" ...

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

98. Ahora bien, esta Primera Sala ha establecido en la jurisprudencia 1a./J. 66/2015 (10a.), de rubro: "IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO."<sup>33</sup> que para determinar si una norma general reclamada resulta o

---

<sup>33</sup> Cuyo texto establece: "La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando una ley contiene una distinción basada en una categoría sospechosa, es decir, en alguno de los cri-

no violatoria del derecho de igualdad, es necesario establecer si la misma se ubica en una categoría sospechosa, es decir, cuando se hace una distinción por el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas –criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional–.

99. Si ello es así, la utilización de estas categorías debe examinarse con mayor rigor, precisamente porque sobre ellas pesa la sospecha de ser inconstitucionales. Con todo, la Constitución no prohíbe el uso de categorías sospechosas, lo que sí, es su utilización de forma injustificada. Así, el escrutinio estricto de las distinciones basadas en categorías sospechosas garantiza que sólo serán constitucionales aquellas que tengan una justificación muy robusta.

100. En este sentido, se debe verificar si el artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, vigente a partir del diez de diciembre de dos mil trece –transcrito en el párrafo 71 de esta ejecutoria–, hace una distinción basada en una categoría sospechosa.

101. Así, tenemos que la porción normativa impugnada regula lo relativo a los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior en los recintos fiscalizados, los cuales son prestados por particulares al amparo de una concesión o autorización otorgada por el Estado, así como la obligación por parte de éstos de permitir el almacenamiento y custodia gratuita de dichas mercancías en los plazos que ahí se precisan, siendo éstos el de dos días tratándose de mercancías de importación, excepto cuando los recintos fiscalizados se encuentren en aduanas de tráfico marítimo, en cuyo caso el plazo será de siete días. Respecto de dicho plazo también

---

terios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional (el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas), el juzgador debe realizar un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estas distinciones están afectadas de una presunción de inconstitucionalidad. Si bien la Constitución no prohíbe que el legislador utilice categorías sospechosas, el principio de igualdad garantiza que sólo se empleen cuando exista una justificación muy robusta para ello.". Visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 23, Tomo II, octubre de 2015, página 1462, registro digital: 2010315 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 30 de octubre de 2013 a las 11:30 horas».

se advierte que la norma reclamada dispone que durante el transcurso del mismo, solamente se pagarán el servicio de manejo de las mercancías y las maniobras para el reconocimiento previo.

102. En este contexto, se advierte que la medida legislativa examinada distingue entre los particulares que obtengan concesión o autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías de comercio exterior, pues establece que deberán permitir el almacenamiento y custodia gratuita de las mercancías por dos días; sin embargo, exceptúa de dicho plazo a los recintos fiscalizados que se encuentren en aduanas de tráfico marítimo, fijándoles el de siete días. Luego, es evidente que la distinción no atiende a una razón de nacionalidad, sexo o condición social, lo que implica que no se está ante la necesidad de un análisis de escrutinio estricto de la norma para determinar si el legislador respeta el principio de igualdad, sino que para ello, basta uno ordinario.

103. En este contexto, se advierte que en el dictamen elaborado por la Cámara de Diputados, redactado por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Economía, se consideró adecuado modificar los plazos que se establecen en el precepto reclamado, destacando que el de cinco días era muy reducido para las aduanas de tráfico marítimo, por lo que se amplió a siete días.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Dicho dictamen, en la parte conducente, dice: "Declaratoria de publicidad de dictámenes de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público, y de Economía, con proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Aduanera: ... Consideraciones de las Comisiones Unidas: ... Cuarta. El régimen aduanero denominado recinto fiscalizado estratégico, que consiste en la introducción, por tiempo limitado, de mercancías extranjeras, nacionales, para ser objeto de manejo, almacenaje, custodia, exhibición, venta, distribución, elaboración, transformación o reparación fue incorporado en la Ley Aduanera de 2002; sin embargo, a la fecha sólo han sido habilitados por la autoridad aduanera 13 recintos fiscalizados estratégicos, pues la falta de espacios físicos colindantes con las aduanas o los recintos portuarios del territorio nacional, limitan la inversión tanto pública como privada para fomentar el crecimiento de infraestructura.—En ese contexto, estas dictaminadoras estiman conveniente establecer la posibilidad de que los interesados obtengan y operen recintos fiscalizados estratégicos, sin limitar en este orden la habilitación del inmueble a su colindancia con un recinto fiscal o recinto portuario, pero sin la pérdida del control por parte de las autoridades aduaneras. Por esas razones, se considera atinada la reforma propuesta por el Ejecutivo Federal, la cual permitirá la apertura para crear recintos fiscalizados estratégicos en cualquier parte del territorio nacional, fomentándose la inversión y la generación de empleos.—Las Comisiones Unidas que suscriben consideran adecuado modificar lo relativo a la fracción V del artículo 15 propuesto, toda vez que derivado de criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se observa que dicha fracción se declaró inconstitucional, por realizar el cómputo en días hábiles de las plazas de almacenamiento gratuito que deben otorgar los recintos fiscalizados a quié-

104. Ahora bien, no obstante que en dicho dictamen no se expusieron las razones específicas de la determinación anterior, esta Primera Sala considera que la ampliación del plazo de que se trata, de cinco a siete días, si bien da un trato diferenciado a los recintos fiscalizados ubicados en aduanas de tráfico marítimo, en relación con los de otro tipo, no hace inconstitucional la norma, puesto que se justifica si se toma en cuenta la dinámica que se lleva a cabo respecto de la entrada y salida de mercancías de comercio exterior en las aduanas de tráfico marítimo, según se advierte de los artículos 11 a 23 del Reglamento de la Ley Aduanera, y que va desde el tipo de tráfico marítimo de que se trate, uso de contenedores, su carga y descarga, transbordo y almacenamiento en el recinto fiscal, presentación de los documentos relativos a la autoridad aduanera, su manejo por cuanto hace a su reconocimiento y verificación de procedencia, entre otros supuestos.

105. Lo anterior adquiere mayor relevancia teniendo en cuenta que dicha ampliación del plazo que se viene comentando, de dos días, se considera razonable por ser mínimo.

106. No obsta a lo anterior el diverso argumento de la quejosa, en el sentido de que las obligaciones a las que están sujetos los recintos fiscalizados son similares en todas las aduanas, por lo cual la distinción apuntada es discriminatoria, al no permitirle obtener los ingresos suficiente para hacer frente a esas obligaciones, pues como ya se precisó en este fallo, la prestación de los servicios aduanales o la realización de las operaciones de esta índole constituye una actividad exclusiva del Estado, en la cual los particulares sólo intervienen en los casos de excepción y en los términos que la propia ley autoriza. De ahí que las condiciones de la prestación de los servicios concesionados o autorizados son del pleno conocimiento al prestador del servicio, quien con total consentimiento elige su realización como una manera de obtener el ingreso que corresponda a tales condiciones y, por tanto, deben entenderse como una prerrogativa para los mismos y no como una imposición o violación de derecho alguno; de suerte que dichas actividades en tales términos no pueden equipararse a un servicio público no retribuido, lo cual denota el respeto a la voluntad de quien acepta la autorización.

---

nes almacenen mercancías. Sin embargo, se considera que el plazo de 5 días es muy reducido para las aduanas de tráfico marítimo, por lo que se amplía a 7 días. En razón de lo anterior, se propone la medicación para quedar como sigue: ...". Publicado en la Gaceta Parlamentaria del martes 15 de octubre de 2013, número 3885-II, año XVI.

107. En este contexto, cabe concluir que la norma reclamada no vulnera el derecho de igualdad y no discriminación consagrado en el artículo 1o. de la Constitución Federal, ya que además de que no contiene alguna categoría sospechosa, se considera que el plazo de siete días es constitucionalmente admisible, atendiendo a las propias características de una aduana de tráfico marítimo. Consecuentemente, tampoco es violatorio del artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que prevé que todas las personas son iguales ante la ley.

## VII. Decisión

108. Dadas las conclusiones alcanzadas y no habiendo temas de legalidad, por los cuales reservar jurisdicción al Tribunal Colegiado que previno en el conocimiento de la revisión, procede revocar la sentencia recurrida y negar el amparo a la quejosa en contra del precepto reclamado.

109. En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara** ni protege a \*\*\*\*\*\*, en contra del artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, vigente a partir del diez de diciembre de dos mil trece.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito 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 los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CUSTODIA GRATUITA DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, DE LA LEY ADUANERA, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013, NO VIOLA LA LIBERTAD DE TRABAJO (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS 1a. XXXVII/2004).**

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 288/2003, del cual derivó la tesis 1a. XXXVII/2004, estableció que el artículo 15, fracción V, de la Ley Aduanera, vigente hasta el 9 de diciembre de 2013, transgrede la libertad de trabajo por excluir el pago del servicio de custodia que deben prestar los concesionarios o autorizados para prestar servicios de manejo, almacenamiento y custodia de mercancías de comercio exterior, con lo cual se impedía obtener la retribución por la prestación de dicho servicio. Ahora bien, esta circunstancia subsiste en el texto reformado de ese precepto legal, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2013, en el que expresamente se prevén como gratuitos los servicios de almacenamiento y custodia de mercancías de comercio exterior durante determinados plazos. Sin embargo, esta Primera Sala considera procedente, en una nueva reflexión, apartarse del criterio aislado de referencia, en virtud de que la libertad de trabajo, como cualquier otro derecho humano, no puede entenderse de un modo absoluto e irrestricto, sino que debe analizarse a la luz del resto de los derechos humanos reconocidos a favor de las personas y de conformidad con el resto de las disposiciones que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que si por mandato constitucional corresponde al Estado, en principio, prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de las mercancías de comercio exterior, pudiendo otorgarse a los particulares concesión o autorización para hacerlo, entonces los propios autorizados o concesionarios quedan supeditados a las condiciones y modalidades que el Estado imponga respecto de los servicios descritos, siendo una de ellas la relativa a la gratuidad del almacenamiento y custodia por determinados plazos a que se refiere la Ley Aduanera. Por tanto, el citado artículo 15, fracción V, reformado, no viola la libertad de trabajo consagrada en el artículo 5o. de la Constitución Federal, en virtud de que sólo impone una obligación o modalidad para el ejercicio de la referida concesión o autorización, la cual es acorde

con la rectoría del Estado en materia de comercio exterior, porque no impide a los concesionarios ejercer las actividades inherentes a la autorización o concesión que les fue otorgada.

### 1a./J. 24/2017 (10a.)

Amparo en revisión 621/2014. Aerovías de México, S.A. de C.V. 12 de noviembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Carmen Vergara López.

Amparo en revisión 339/2015. Caribbean Logistics, S.A. de C.V. 8 de julio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Hugo Alberto Macías Beraud.

Amparo en revisión 292/2015. Servicios, Maniobras y Almacenamientos de Veracruz, S.A. de C.V. 26 de agosto de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Amparo en revisión 429/2015. Altamira Terminal Portuaria, S.A. de C.V. 30 de septiembre de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Amparo en revisión 796/2015. Internacional de Contenedores Asociados de Veracruz, S.A. de C.V. 3 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Monserrat Cid Cabello.

**Nota:** Esta tesis se aparta del criterio sostenido por la propia Sala en la diversa 1a. XXXVII/2004, de rubro: "CUSTODIA DE MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR. EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN V, DE LA LEY ADUANERA, AL EXCLUIR EL PAGO POR ESE SERVICIO CUANDO SE REALICE EN RECINTOS FISCALIZADOS, VIOLA LA GARANTÍA DE LIBERTAD DE TRABAJO CONSIGNADA EN EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, abril de 2004, página 415, registro digital: 181749.

Tesis de jurisprudencia 24/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha quince de marzo de dos mil diecisiete.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 27 de marzo de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## **DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 648/2014. 3 DE JUNIO DE 2015. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTENTE, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: MIREYA MELÉNDEZ ALMARAZ.

### **III. Competencia y oportunidad**

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es constitucional y legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84, fracción II, de la Ley de Amparo abrogada, 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, el trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año, en virtud de haberse interpuesto en contra de la sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, al que se le atribuye una indebida interpretación de los artículos 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como haber fijado explícita e implícitamente un alcance al principio del interés superior del menor, eje rector de la protección que nuestro orden constitucional garantiza para la niñez.

20. El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente, pues la sentencia se notificó por lista a la quejosa el veintidós de enero de dos mil catorce; surtió efectos al día hábil siguiente (jueves veintitrés), por lo que el plazo de diez días que el artículo 86 de la Ley de Amparo concede para interponer el recurso de revisión, corrió del veinticuatro de enero al diez de febrero del año pasado, con exclusión del cómputo de los días veinticinco y veintiséis de enero y uno, dos y cinco de febrero, al ser inhábiles, por ser sábados y domingos, en términos del artículo 23 de la Ley de Amparo abrogada; así como el tres de febrero, inhábil en términos del artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo. Por lo tanto, si el recurso de revisión fue presentado el cinco de febrero de dos mil catorce ante la Oficialía de Partes del Tribunal Colegiado en Colima, Colima,<sup>14</sup> puede concluirse que esa interposición fue oportuna.

<sup>14</sup> Páginas 2 a 20 del cuaderno de revisión ADR. 648/2014.

## IV. Procedencia

21. El recurso de revisión en el juicio de amparo directo se encuentra regulado en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal,<sup>15</sup> 83, fracción V, de la Ley de Amparo,<sup>16</sup> 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>17</sup> asimismo, en el punto primero, fracción I, inciso a), del Acuerdo Número 5/1999, emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve.<sup>18</sup>

<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: ...

**"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 fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. "La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

<sup>16</sup> **"Artículo 83.** Procede el recurso de revisión: ...

"V. Contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando decidan sobre la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el presidente de la República de acuerdo con la fracción I del artículo 89 constitucional y reglamentos de leyes locales expedidos por los gobernadores de los Estados, o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución.— La materia del recurso se limitará, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

<sup>17</sup> **"Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: ... III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, o cuando en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichas sentencias decidan u omitan decidir sobre tales materias, debiendo limitarse en estos casos la materia del recurso a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales." **"Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas: ... III. Del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito: a) Cuando habiéndose impugnado la constitucionalidad de un reglamento federal expedido por el presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el jefe del Distrito Federal, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias, se haya decidido o se omita decidir sobre la misma inconstitucionalidad o interpretación constitucional."

<sup>18</sup> **"Primero.** Procedencia.—I. El recurso de revisión es procedente contra las sentencias que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, si se reúnen los supuestos siguientes: a) Si en ella se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento –federal o local–, o se establece la interpretación directa de un precepto constitucional; o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de las cuestiones acabadas de mencionar, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo. ..."

22. En los preceptos mencionados se advierte que, por regla general, las sentencias que dicten los Tribunales Colegiados de Circuito en los juicios de amparo directo no admiten recurso alguno, por ende, en principio, son inatacables; sin embargo, por excepción, tales sentencias pueden ser recurridas en revisión, siempre que en ellas se decidan o se hubiera omitido decidir temas propiamente constitucionales, entendiendo por éstos tanto la inconstitucionalidad de una norma como la interpretación directa de preceptos de la Constitución Federal o de disposiciones sobre derechos humanos contenidas en tratados internacionales de los que México es Parte; de ahí que dicho medio de impugnación es procedente: **a)** cuando subsista en el recurso de revisión el problema de constitucionalidad de leyes; **b)** cuando en la sentencia impugnada se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y **c)** cuando el Tribunal Colegiado de Circuito omita decidir sobre las cuestiones precisadas en los anteriores incisos, no obstante que en los conceptos de violación se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> En lo que resulta aplicable, se comparte el criterio sustentado por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 2a./J. 64/2001, publicada en la página trescientos quince del Tomo XIV, diciembre de dos mil uno, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, del rubro y texto siguientes: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.—Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción V, 86 y 93 de la Ley de Amparo, 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo 5/1999, del 21 de junio de 1999, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, permiten inferir que un recurso de esa naturaleza sólo será procedente si reúne los siguientes requisitos: I. Que se presente oportunamente; II. Que en la demanda se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal y en la sentencia se hubiera omitido su estudio o en ella se contenga alguno de esos pronunciamientos; y III. Que el problema de constitucionalidad referido entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva de la Suprema Corte; en el entendido de que un asunto será importante cuando de los conceptos de violación (o del planteamiento jurídico, si opera la suplencia de la queja deficiente) se advierta que los argumentos o derivaciones son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en materia de constitucionalidad; por el contrario, deberá considerarse que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado, cuando no se hayan expresado agravios o cuando, habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre que no se advierta queja deficiente que suplir y en los demás casos análogos a juicio de la referida Sala, lo que, conforme a la lógica del sistema, tendrá que justificarse debidamente."

23. Además, para la procedencia del recurso de revisión debe surtir el requisito de que el problema de constitucionalidad resuelto u omitido en el juicio de amparo sea considerado de importancia y trascendencia; sin que se surta tal requisito cuando exista jurisprudencia sobre el problema de constitucionalidad hecho valer en la demanda de amparo y cuando no se hayan expresado agravios o, en su caso, éstos resulten ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes y no haya que suplir la deficiencia de la queja o en casos análogos.

24. En el caso concreto, en la sesión de veinte de agosto de dos mil catorce, esta Primera Sala declaró fundado el recurso de reclamación \*\*\*\*\*, que dio lugar a la admisión del medio de impugnación que ahora se resuelve, por considerar que sí existen temas de constitucionalidad susceptibles de ser analizados por este Alto Tribunal, al tenor de las consideraciones que en seguida se sintetizan:

24.1 Por "interpretación directa" no debe entenderse sólo aquella realizada expresamente, al citarse y transcribirse el contenido de la norma constitucional a interpretar, sino también la interpretación efectuada de manera **implícita**, al adoptar como propia la realizada por una de las partes en el juicio y desestimando la de la contraria, por considerarla errónea, incluso, cuando no se cite ni se transcriba la Norma Fundamental, ni tampoco se expongan los motivos tomados en consideración para ello, máxime si de esa interpretación directa, se desprende la litis a resolver en el juicio de amparo.

24.2 En la sentencia sujeta a revisión, el Tribunal Colegiado sí efectuó **una interpretación directa del artículo 3 de la Convención de Derechos sobre el Niño**, así como, de **manera implícita, del artículo 4o. de la Constitución Federal**. Esto, porque el Tribunal Colegiado invocó el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en el que se establece que todas las autoridades pertenecientes a los Estados miembros de la convención, en su ámbito interno tienen el deber de suplir la deficiencia de la queja en procesos ordinarios cuando en ellos se diriman derechos e intereses de menores. Tal cita se efectuó al establecer que, aun cuando no se hubiera hecho valer, la acción de **prescripción positiva era improcedente en lo que concierne a la porción de terreno de \*\*\*\*\* metros cuadrados del predio \*\*\*\*\***, por no haberse consumado el tiempo para que operara.

24.3 El artículo 4o. constitucional consagra el interés superior del menor y refrenda el compromiso del Estado Mexicano en su protección, como **principio de rango constitucional**, al reconocerse en la reforma que dio lugar a su texto actual, que uno de los objetivos del Órgano Reformador de la Consti-

tución era adecuar el marco normativo interno a los compromisos internacionales contraídos por nuestro país en materia de protección de los derechos del niño. A partir de ello, se concluyó que **la actuación del Tribunal Colegiado implicó la interpretación de la disposición convencional, e implícitamente la constitucional, fijando el alcance que estimó tenía el interés superior del menor, al aplicarlo para suplir la deficiencia de la queja en relación con una porción, que a su consideración no había prescrito.** Además, se dijo, el Colegiado estableció el alcance del interés superior del menor para suplir la deficiencia de argumentos sin extenderlo a otros aspectos, como es la prescripción de la porción restante, estableciendo razones por las cuales consideró que aun cuando no existió autorización judicial para estar en aptitud de vender el bien inmueble del menor, no impedía la actualización de la figura de prescripción por estimarla de buena fe y haberse consumado, de donde se colige que el tribunal implícitamente realizó una valoración del interés de un menor, propietario de un inmueble, en relación con los efectos que ocurren por la actualización de la figura de prescripción positiva, para concluir que esta última está por encima de los derechos vulnerados al infante, dado que se actualizó en favor de un tercero que obtuvo la propiedad de buena fe a través de un justo título.

25. Es a partir de las consideraciones anteriores que se analizarán los agravios expresados por la recurrente.

## V. Consideraciones y fundamentos

26. Enseguida se sintetizan los conceptos de violación, las consideraciones que sustentan la sentencia de amparo y los agravios expresados en su contra.

27. **Conceptos de violación.** En su demanda de amparo, la quejosa alegó lo siguiente:

27.1 Es inconstitucional el razonamiento de la responsable expresado en el sentido de que la posesión del tercero interesado es originaria, cuando lo cierto es que deriva de un contrato de promesa de venta que fue declarado nulo.

27.2 La responsable comete un error, al confundir lo real con lo legal, ya que si bien \*\*\*\*\* celebró un contrato de promesa de venta, éste estaba sujeto a la condición de que se pagara la totalidad del mismo y a que se consiguiera la autorización judicial para su perfeccionamiento. Ese requisito nunca se llevó a cabo, lo que dio lugar a que entablara el juicio la rescisión

del contrato por el incumplimiento del comprador y su nulidad, por no tener la autorización.

27.3 La autoridad soslaya que el hecho de que el bien materia del juicio es una fracción de un inmueble que pertenece a una menor de edad sujeta a patria potestad y que de acuerdo al artículo 436 del Código Civil del Estado de Colima, los que ejercen la patria potestad no pueden enajenar ni gravar de ningún modo los bienes inmuebles y los bienes preciosos que corresponden al hijo, sólo por causa de absoluta necesidad o de evidente beneficio y previa autorización del Juez competente.

27.4 En el caso, ningún Juez autorizó la venta de bienes de la menor, tan es así que en la ejecutoria dictada dentro del toca \*\*\*\*\* , derivada del juicio \*\*\*\*\* , se declaró la nulidad del contrato de promesa de compraventa celebrado entre la quejosa (mayor de edad) y \*\*\*\*\* .

27.5 La Sala evidencia un arbitrio judicial resbaladizo e inseguro, carente de firmeza, ya que teniendo a la mano dicha ejecutoria la valora de una manera por demás contradictoria, al establecer que en el contrato no se pactó la autorización judicial, sino solamente que se cortara la caña, no obstante a que dicha carencia de autorización fue una de las causas primordiales por las cuales se revocó la sentencia dictada por el Juez Civil en el expediente \*\*\*\*\* .

27.6 La responsable pasó por alto que los contratantes dentro del juicio \*\*\*\*\* son ajenos a la propiedad de la menor, es decir, su acuerdo de voluntades se basó en algo inexistente, ya que \*\*\*\*\* nunca fue dueño, por ende, no podía vender algo que no era suyo; de ahí que, al darle validez al acuerdo de voluntades, con ello se violaron los derechos de la menor.

27.7 Es también violatorio de los derechos de la menor que el tribunal de alzada responsable haya resuelto que, en su caso, la recurrente debió ejercer la acción de nulidad, cuando lo cierto es, dice, que no le era obligatorio demandar la nulidad del nuevo acto que, de por sí, careció de validez.

27.8 La responsable incurre en una violación directa a los preceptos constitucionales, pues pasa por alto los principios rectores de todo proceso, ya que nuestro sistema procesal dispone que el que afirma está obligado a probar y, en el caso, libera de esa carga al tercero interesado y en automático confirma la sentencia dictada por el inferior y, de manera por demás inusitada, determina procedente la acción de prescripción.

27.9 En el contrato de promesa de compraventa, las partes nunca se obligaron a que el bien se escriturara para que \*\*\*\*\* pudiera vender, sino que únicamente se obligaron a que se cortara la caña remitiéndose para el efecto en el contrato esa aseveración, esto, al margen de que dicho contrato se declaró nulo.

28. **Sentencia recurrida.** Las consideraciones que el Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito expresó para conceder el amparo, son las que enseguida se sintetizan:

28.1 De las pruebas ofrecidas en el juicio de origen se concluye que, como lo consideró la Sala responsable, el cinco y el dieciocho de julio de dos mil cinco, \*\*\*\*\* adquirió los predios materia de la acción reivindicatoria de \*\*\*\*\* , por lo que acreditó tener un justo título para poseerlos, más aún cuando en el expediente no obra constancia alguna que evidencie que \*\*\*\*\* conocía los vicios del título de su causante y si, por el contrario, fue hasta el **tres de junio de dos mil once**, que la Sala Mixta Civil, Familiar y Mercantil del Supremo Tribunal de Justicia declaró la nulidad del contrato celebrado el **dieciocho de marzo de dos mil cinco**, entre \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por sí y como representante legal de \*\*\*\*\* (sic) \*\*\*\*\* , respecto del predio rústico constituido por la \*\*\*\*\* , de una porción del predio denominado \*\*\*\*\* , con una superficie de \*\*\*\*\* hectáreas.

28.2 La nulidad del título por no haber tenido \*\*\*\*\* autorización judicial para vender en representación de su menor hija, se declaró casi seis años después de que el actor \*\*\*\*\* adquirió los predios en conflicto de su causante \*\*\*\*\* , y esa circunstancia se hizo del conocimiento del actor en el juicio del que emana la sentencia aquí reclamada.

28.3 Contrariamente a lo que alega la quejosa, en el contrato celebrado entre \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por sí y como representante legal de \*\*\*\*\* (sic) \*\*\*\*\* , no se estipuló alguna cláusula en la que se hiciera reserva a la autorización judicial para vender el predio, ya que como única condición para entregar la posesión real y material, en la cláusula segunda de dicho contrato se estableció: "*La señora \*\*\*\*\* entregará en el momento en que le sea cortada la caña de azúcar por parte del \*\*\*\*\* la posesión real y material del inmueble objeto del presente contrato, al señor \*\*\*\*\**"; de ahí que la condición de que era necesaria la autorización judicial se reveló hasta el juicio en el que se declaró la nulidad de ese contrato. Por tanto, al no haber tenido intervención \*\*\*\*\* en ese asunto, entonces, no puede reputársele conocedor de los vicios del título de su causante.

28.4 Luego, toda vez que la posesión adquirida de buena fe no pierde ese carácter, sino en el caso y desde el momento en que existan actos que acrediten que el poseedor no ignora que posee la cosa indebidamente, en el caso, en el juicio del que emana la sentencia reclamada no obra probanza alguna que desvirtúe que \*\*\*\*\* es poseedor de buena fe.

28.5 Al respecto, aseveró que la buena fe necesaria para la usucapión, está constituida por la creencia que tiene quien ostenta un título de propiedad, de que el mismo es suficiente para haberla adquirido; y así, el conocimiento de cualquier causa que invalide el título o que pueda ser motivo de invalidación de él, elimina la existencia de la buena fe, la cual, en materia de prescripción, también puede estimarse que consiste en la ignorancia del derecho de otro, respecto a lo que se posee. En tal supuesto, aunque el título no sea en sí mismo suficiente para convertir al comprador en propietario, como sucede si se trata de una adquisición *a non domino*, sí es apta para poner de manifiesto el carácter originario de la posesión y, en ese caso, la adquisición del dominio puede producirse no por virtud del título viciado, **sino por el transcurso del tiempo y con las condiciones fijadas por la ley**; luego, es inexacto que por la sola circunstancia de que el título del causante resulte nulo, el causahabiente carezca de título para efectos de la usucapión.

28.6 A partir de lo anterior, el Tribunal Colegiado declaró infundado lo alegado en el sentido de que, al haberse decretado nulo el contrato celebrado con \*\*\*\*\*, causante del actor \*\*\*\*\*, quedó sin ningún valor también el título de este último y, entonces, debe ser reivindicado el inmueble en litigio de \*\*\*\*\* metros cuadrados, por parte de \*\*\*\*\*. La ineficacia de sus planteamientos deriva, dijo el Colegiado, de que \*\*\*\*\* adquirió la porción de \*\*\*\*\* metros cuadrados de terreno del predio denominado \*\*\*\*\*, materia de la acción reivindicatoria de \*\*\*\*\*, por lo que acreditó tener un justo título para poseerlos y, respecto de los mismos, también demostró ser poseedor de buena fe, por más de cinco años, pues exhibió el recibo de pago que alude a la venta del predio rústico de \*\*\*\*\* metros cuadrados, y a la obligación de \*\*\*\*\* de escriturarlo a favor de \*\*\*\*\*, cuyo contenido del documento y firmas de los contratantes y los testigos, se ratificó ante el notario público número 14 de \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*, **el cinco de julio de dos mil cinco**, acto por virtud del cual, la traslación de dominio adquirió fecha cierta y, por ende, acredita los elementos de la acción adincludado con la prueba confesional a cargo de \*\*\*\*\*, en la que se le declaró confesa fictamente por no haber comparecido a su desahogo, en lo que se destaca que sabía que el actor \*\*\*\*\* había celebrado de buena fe un contrato de compraventa respecto de \*\*\*\*\* metros cuadrados del predio denominado \*\*\*\*\* con una superficie de \*\*\*\*\* hectáreas, ubicado

en la población del \*\*\*\*\*, Municipio de \*\*\*\*\*, \*\*\*\*\*; además de que, por lo que ve a esa superficie de terreno materia de la litis, ejerció la posesión de manera pública, de forma pacífica, por más de cinco años y con el carácter de propietario.

28.7 De ahí que, a pesar de que se hubiese declarado la nulidad del título de su causante \*\*\*\*\*, por no haber tenido autorización judicial \*\*\*\*\*, para venderle los bienes en comento en representación de su menor hija \*\*\*\*\*, de todos modos no puede operar la reivindicación de la porción de terreno de \*\*\*\*\* metros cuadrados a favor de la parte quejosa, en razón de que para ello era necesario que no se hubiesen consumado los elementos para que operara la prescripción positiva, no obstante que para el momento de que obtuvo la sentencia de nulidad, esto es, el **tres de junio de dos mil once**, ya se había consumado y demandado esa prescripción positiva.

28.8 Por otra parte, en suplencia de la deficiencia de la queja, en términos del artículo 76 Bis, fracción V, de la Ley de Amparo, el Tribunal Colegiado advirtió de oficio, que la Sala responsable transgredió el derecho fundamental a la legalidad en perjuicio de la quejosa \*\*\*\*\*, en relación con la diversa porción de terreno de \*\*\*\*\* metros cuadrados del predio rústico \*\*\*\*\* adquirido por el actor de \*\*\*\*\*, pues a propósito del requisito de la adquisición del inmueble en concepto de propietario para que opere la prescripción, advirtió la necesidad de que en el ejercicio de la acción de prescripción positiva se compruebe el acto jurídico o hecho que justifique el carácter de propietario; esto es, el justo título, entendiéndose por tal, el que es o fundamentamente se cree bastante para transferir el dominio; de ahí que si éste tiene su origen en un instrumento traslativo, consistente en un contrato privado de compraventa, **es indispensable que sea de fecha cierta para que tenga plena eficacia probatoria** y pueda surtir sus consecuencias contra terceros; pues este dato, sin duda, proporciona certidumbre respecto de la buena fe del acto en él contenido y otorga eficacia probatoria a la fecha que consta en el mismo, para evitar actos fraudulentos o dolosos cometidos por las partes que intervinieron en dicho acto jurídico.

28.9 En el caso, el acto jurídico en el que se sustenta el ejercicio de la acción de prescripción, respecto de la porción de terreno de \*\*\*\*\*, metros cuadrados, del predio rústico \*\*\*\*\*, fue celebrado entre \*\*\*\*\* y el actor \*\*\*\*\*. Los recibos de pago que atañen a la compraventa de la fracción mencionada, son de fechas dieciocho de julio, seis y trece de agosto y seis de septiembre, todos de dos mil cinco, que suman el total del monto del precio, en tanto que la fecha de ratificación de contenido y firma del **recibo de dinero que corresponde al precio total** de la compraventa del predio rús-

tico de \*\*\*\*\* metros cuadrados, que alude a la obligación de \*\*\*\*\* de escriturarlos a favor de \*\*\*\*\*; se efectuó el **once de enero de dos mil seis**, ante el notario público número 14 de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , cuya acta quedó asentada con el número \*\*\*\*\* del libro de certificaciones. Entonces, hasta el momento en que se levantó la aludida certificación, puede concluirse que adquirió fecha cierta la operación de compraventa en mención.

28.10 La demanda en la que \*\*\*\*\* ejerció la acción de prescripción positiva se presentó el **cinco de noviembre de dos mil diez**; de ahí que entre la fecha cierta de adquisición de la porción de terreno de \*\*\*\*\* metros cuadrados, esto es, el **once de enero de dos mil seis**, y el momento en que se presentó la demanda el cinco de noviembre de dos mil diez, **transcurrieron cuatro años y diez meses**, lo que pone en evidencia que, al momento de que se presentó la demanda, aún no había transcurrido el plazo de cinco años para que se consumara la prescripción positiva. De lo que se sigue la notoria improcedencia de la acción de prescripción hecha valer en el juicio de origen respecto de la porción de terreno de \*\*\*\*\* metros cuadrados, a que se alude en el recibo de dinero de **once de enero de dos mil seis**, toda vez que dicha acción es meramente declarativa, razón por la cual, también es indispensable que la prescripción ya esté consumada al tiempo de ejercerse la acción, pues quien la deduce afirma que se ha convertido en propietario del bien de que se trate, por haberlo poseído por el tiempo y con todos los requisitos exigidos por la ley para usucapir.

28.11 Aclaró que si bien ese tema de la improcedencia del juicio no lo alegó la parte demandada en su contestación, ni en los agravios que formuló en el recurso de apelación, pero, conforme al numeral 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que se refiere a que los órganos del Estado deben considerar el interés superior del niño y adoptar todas las medidas necesarias para hacer efectivos esos derechos, en relación con el artículo 711, fracción II, del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Colima, el tribunal de alzada debió suplir los agravios expresados por versar el juicio sobre derechos que se refieren a la menor \*\*\*\*\* y, entonces, oficiosamente determinar la improcedencia de la acción **exclusivamente en lo que concierne a la porción de terreno de \*\*\*\*\* metros cuadrados del predio rústico denominado \*\*\*\*\* , ubicado en el Municipio de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* , por no haberse consumado el tiempo para que operara la mencionada prescripción positiva**, lo que dio lugar a conceder el amparo solicitado, para que la aludida autoridad responsable: a) Dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar, dictara una nueva en la que reitera las consideraciones en lo que se atañe a la procedencia de la acción de prescripción positiva, respecto de la porción de terreno de \*\*\*\*\* , metros cua-

drados, del predio rústico \*\*\*\*\*; ubicado en \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; b) Decretara la improcedencia de la acción de prescripción positiva respecto de la porción de terreno de \*\*\*\*\* metros cuadrados del predio rústico \*\*\*\*\*; ubicado en \*\*\*\*\*; \*\*\*\*\*; y, c) Con plena libertad de jurisdicción resolviera lo que en derecho corresponda, respecto de la acción reivindicatoria hecha valer en reconvención por la parte aquí quejosa, en lo que se refiere únicamente a la porción de terreno de \*\*\*\*\* metros cuadrados del predio rústico denominado \*\*\*\*\*.

**29. Agravios en el recurso de revisión.** La recurrente \*\*\*\*\*; por sí y en representación de su menor hija, expresó los siguientes:

29.1 La sentencia impugnada viola los artículos 1o., 4o., 14, 16, 115 y demás de la Constitución Política, por su inexacta aplicación e interpretación, así como diversos artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Tratado sobre la Protección de los Derechos de los Niños y las Niñas, al privar a un menor de sus derechos de propiedad a partir de la negativa a protegerla de una sentencia dictada en un juicio de prescripción negativa en donde nunca hubo autorización judicial para vender dichos bienes y, además, el contrato fue celebrado entre un vendedor que no es el propietario del inmueble y un comprador que no pagó un cinco a los representantes legales de la propietaria.

29.2 El Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito introduce una fórmula que va en contra de la Constitución, para despojar a los menores de sus bienes, al sostener que si en el contrato no se estableció el requisito de la autorización judicial, dicho contrato no es nulo; esto a pesar de que en la legislación de Colima y en la de los Códigos Civiles de todas las entidades del país existe el requisito de la obtención de la autorización judicial para poder vender, agravar (sic) o arrendar alguna propiedad de los menores.

29.3 **Primer agravio.** Sostiene que le causa agravio la resolución emitida por el Tribunal Colegiado, toda vez que declaró infundados los conceptos de violación relacionados con la venta de los bienes de dicha menor.

29.4 Al respecto, denuncia que en el contenido de la sentencia recurrida no se veló por el interés superior del menor, lo que genera una transgresión al contenido de los artículos 1o., 4o., 14 y 16 constitucionales.

29.5 Además, considera que el hecho de que el Tribunal Colegiado haya resuelto, a partir del análisis de las constancias, que \*\*\*\*\* no conocía los vicios del título del causante, es incorrecto. Esto, en virtud de que no se

actualiza la buena fe que alega el tercero perjudicado, pues adquirió el terreno de alguien que no es el propietario y alegó desconocer dicho vicio.

29.6 Insiste en que \*\*\*\*\* celebró un contrato de compraventa con \*\*\*\*\* , a sabiendas que éste no es el propietario del inmueble, además de que tenía conocimiento de que el contrato celebrado con la madre de la menor no reunía la autorización judicial que prevé la ley.

29.7 Sostiene que, contrario a lo argumentado por el a quo, \*\*\*\*\* no acreditó la posesión del inmueble, toda vez que los contratos de compraventa que exhibió no pueden considerarse justo título, en virtud de que le transmitió la propiedad una persona que no es el auténtico propietario.

29.8 Añade que el Código Civil para el Estado de Colima, en sus artículos 434, 435 y 436, prevé las obligaciones sustantivas (autorización judicial y destinar el producto de la venta exclusivamente a la constitución del patrimonio del menor, su educación o proveerle un oficio) que deben satisfacerse para la venta, renta, gravamen o hipoteca respecto de los bienes de menores o incapaces.

29.9 Agregó que la autoridad responsable transgredió el artículo 14 constitucional, al desconocer la obligación de obtener autorización judicial, en virtud de que ésta no se pactó en el contrato, lo cual se traduce en la privación del derecho de propiedad de una menor. En ese mismo sentido, insiste en que la adquisición no es legítima, en virtud de que no se recabó la autorización judicial que se requiere para vender un inmueble del cual es propietario un menor de edad.

29.10 Controvierte la decisión del Tribunal Colegiado, en cuanto a que cuando se decretó la nulidad del contrato de compraventa celebrado entre la madre de la menor y \*\*\*\*\* , ya había operado la prescripción. Lo anterior, en razón de que la propiedad ya había entrado en conflicto antes de que se cumpliera la prescripción, lo cual demuestra que la posesión no es pacífica y, por ende, tampoco de buena fe.

29.11 De ahí que, en su opinión, el Tribunal Colegiado haya violado e interpretado erróneamente el artículo 14 constitucional. Además, sostiene que "echó abajo" los tratados internacionales sobre la protección de los derechos de la infancia.

29.12 En su segundo agravio, sostiene que la sentencia recurrida es contraria al contenido de los artículos 1o., 4o., 14 y 16 constitucionales, así como los tratados internacionales sobre la protección de los derechos de la niñez.

29.13 Ello, pues si bien el Tribunal Colegiado sostuvo que, aun cuando el título exhibido por \*\*\*\*\* no es suficiente para convertirlo en comprador, sí demuestra la causa generadora de la posesión para efectos de la acción de usucapión; sin embargo, en su opinión, la prescripción adquisitiva se encuentra condicionada a que la posesión se tenga en concepto de propietario, lo cual \*\*\*\*\* no probó, pues el dominio no le fue transferido por el propietario anterior del inmueble. En ese sentido, estima, no es posible afirmar una posesión ideal apta para prescribir, pues el tercero perjudicado le compró el inmueble a alguien que no es el dueño.

29.14 Señala que la autoridad responsable no observó lo dispuesto por el artículo 16 constitucional, toda vez que no fundó ni motivó el despojo de \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*\*) metros cuadrados de terreno a la menor, lo cual es, a su vez, contrario a lo previsto por los artículos 1o. y 4o. constitucionales.

29.15 Considera que el tribunal a quo, no advirtió el alcance del régimen para la enajenación de bienes de los menores que está previsto en el Código Civil para el Estado de Colima. De ahí que si no se cumplieron los requisitos que constituyen dicho régimen, la venta entre la madre de la menor y \*\*\*\*\* no fue real y, por ende, éste no pudo vender el inmueble, en virtud de que nadie puede vender, sino lo que es de su propiedad.

29.16 Por otra parte, añade que de acuerdo al contenido del artículo 425 del Código Civil para el Estado de Colima, los que ejercen la patria potestad son legítimos representantes de los que están bajo de ella, y tienen la administración legal de los bienes que les pertenecen; también es así que, de acuerdo al contenido del artículo 436 del mismo código, los que ejercen la patria potestad, entre otras restricciones, no podrán enajenar ni gravar de ningún modo los bienes inmuebles y los muebles preciosos que correspondan al hijo, sino por causa de absoluta necesidad o de evidente beneficio y previa la autorización del Juez competente.

29.17 Reitera que el a quo soslayó el derecho a la protección del patrimonio de los menores, al considerar que cuando se demandó a \*\*\*\*\* , éste ya había vendido a \*\*\*\*\*.

29.18 Señala que el razonamiento del Tribunal Colegiado pone en grave peligro la situación patrimonial de los menores, en específico, al pasar por alto el contenido del artículo 436 del Código Civil para el Estado de Colima.

29.19 Finalmente, manifiesta que, ante las palmarias violaciones directas a preceptos constitucionales y ante la interpretación errónea a la Consti-

tución, procede la revocación de la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado y la concesión de amparo en favor de la menor.

30. Hasta aquí la síntesis de los planteamientos y consideraciones anunciados, sobre la demanda de amparo, su resolución y los agravios de revisión en los que, de acuerdo con lo resuelto por esta Primera Sala en sesión de veinte de agosto de dos mil catorce, en el recurso de reclamación \*\*\*\*\*; se advierten las siguientes cuestiones de constitucionalidad:

a) En la sentencia sujeta a revisión, el Tribunal Colegiado efectuó una interpretación directa del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, así como de manera implícita, del artículo 4o. de la Constitución Federal.

b) El Tribunal Colegiado invocó el artículo 3 de la Convención de los Derechos sobre el Niño, en el que se establece que todas las autoridades pertenecientes a los Estados miembros de la convención, en su ámbito interno tienen el deber de suplir la deficiencia de la queja en procesos ordinarios cuando en ellos se diriman derechos e intereses de menores. Tal cita se efectuó al establecer que aun cuando no se hubiera hecho valer, la acción de prescripción positiva era improcedente en lo que concierne a la porción de terreno de \*\*\*\*\* metros cuadrados del predio \*\*\*\*\*; por no haberse consumado el tiempo para que operara.

c) En cuanto al artículo 4o. constitucional, la autoridad de amparo sostuvo que éste consagra el principio del interés superior del menor y refrenda el compromiso del Estado Mexicano en su protección, como principio de rango constitucional, al reconocerse en la reforma que dio lugar a su texto actual, que uno de los objetivos del Órgano Reformador de la Constitución era adecuar el marco normativo interno a los compromisos internacionales contraídos por nuestro país en materia de protección de los derechos del niño. A partir de ello, la Sala concluyó que la actuación del Tribunal Colegiado implicó la interpretación de la disposición convencional e, implícitamente la constitucional, fijando el alcance que estimó tenía el interés superior del menor, al aplicarlo para suplir la deficiencia de la queja en relación con una porción, que a su consideración no había prescrito.

d) Dicho tribunal estableció el alcance del interés superior del menor para suplir la deficiencia de argumentos **sin** extenderlo a otros aspectos, como es la prescripción de la porción restante, estableciendo razones por las cuales consideró que, aun cuando no existió autorización judicial para estar en aptitud de vender el bien inmueble del menor, no impedía la actualización de la figura de prescripción, por estimarla de buena fe y haberse consumado, de

donde se colige que el tribunal implícitamente realizó una valoración del interés de un menor, propietario de un inmueble, en relación con los efectos que ocurren por la actualización de la figura de prescripción positiva, para concluir que esta última está por encima de los derechos vulnerados al infante, dado que se actualizó en favor de un tercero que obtuvo la propiedad de buena fe a través de un justo título.

31. Precisado lo anterior, el examen de los agravios formulados sobre el tema de que se trata, se realizará a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Es ajustada a derecho la interpretación formulada por el tribunal de amparo en el sentido de que el interés superior del menor tiene el alcance de suplir la queja deficiente en su favor, aun ante la falta de agravios o de conceptos de violación e, incluso, respecto de cuestiones que no formaron parte de la litis en el juicio de origen, cuando se advierte violación a sus derechos?

- ¿Es correcta la "interpretación implícita" que subyace en la sentencia impugnada, relativa a que el interés superior del menor no tiene el alcance de inobservar instituciones como la prescripción adquisitiva, cuando se trata de bienes que son propiedad de una persona menor de edad?

- ¿Cómo debe calificarse el resto de los agravios?

**¿Es ajustada a derecho la interpretación formulada por el tribunal de amparo, en el sentido de que el interés superior del menor tiene el alcance de suplir la queja deficiente en su favor, aun ante la falta de agravios o de conceptos de violación e, incluso, respecto de cuestiones que no formaron parte de la litis en el juicio de origen, cuando se advierte violación a sus derechos?**

32. La respuesta es sí. Tal como consta en la sentencia que ahora se revisa, el Tribunal Colegiado invocó el artículo 3 de la Convención Americana para justificar su manera de proceder, al suplir la queja deficiente en beneficio de la menor \*\*\*\*\* , a pesar de la ausencia de conceptos de violación, agravios de apelación e, incluso, ante la omisión de oponer excepciones y defensas en el juicio de origen sobre el tema que dio lugar a la concesión del amparo, pues tal como lo precisó el órgano de amparo, la improcedencia de la prescripción respecto de la fracción del predio correspondiente a \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* metros cuadrados), ni siquiera fue materia de la litis ante el Juez de primer grado; no obstante ello, al valorar el material probatorio que obra en autos, el tribunal de control constitucional estimó necesario suplir la queja deficiente en favor de aquélla, para salvaguardar sus derechos patrimonia-

les, derivado de que el actor no satisfizo los elementos de su pretensión, específicamente, no demostró el plazo de cinco años para que operara en su favor la usucapión.

33. Al respecto, esta Primera Sala ha desarrollado ampliamente el tema del interés superior del niño, entendiéndolo como un principio de rango constitucional que demanda que, en toda situación donde se vean involucrados los menores, se traten de proteger y de privilegiar sus derechos.

34. Asimismo, apoyada en lo que han dicho organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Comité para los Derechos del Niño, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido que el interés superior del niño es un punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos sus derechos, cuya observancia permitirá a la niñez el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades, y al que han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a su protección y a la promoción y preservación de sus derechos, pues tal principio exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar, como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño.<sup>20</sup>

35. Son esas proposiciones las que subyacen en los criterios emitidos por este Alto Tribunal en la jurisprudencia y tesis aislada, con los rubros: "MENORES DE EDAD O INCAPACES. PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA, EN TODA SU AMPLITUD, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE."<sup>21</sup> y "MENORES DE

<sup>20</sup> Amparo directo en revisión \*\*\*\*\* , resuelto en sesión de primero de septiembre de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>21</sup> Jurisprudencia 1a./J. 191/2005, sustentada por esta Primera Sala, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, mayo de dos mil seis, página 167. El contenido que informa la jurisprudencia es: "La suplencia de la queja es una institución cuya observancia deben respetar los Jueces y Magistrados Federales; suplencia que debe ser total, es decir, no se limita a una sola instancia, ni a conceptos de violación y agravios, pues el alcance de la misma comprende desde el escrito inicial de demanda de garantías, hasta el periodo de ejecución de la sentencia en caso de concederse el amparo. Dicha suplencia opera invariablemente cuando esté de por medio, directa o indirectamente, la afectación de la esfera jurídica de un menor de edad o de un incapaz, sin que para ello sea determinante la naturaleza de los derechos familiares que estén en controversia o el carácter de quien o quienes promuevan el juicio de amparo o, en su caso, el recurso de revisión, ello atendiendo a la circunstancia de que el interés jurídico en las controversias susceptibles de afectar a la familia y en especial a menores e incapaces, no corresponde exclusivamente a los padres, sino a la sociedad, quien tiene interés en que la situación de los hijos quede definida para asegurar la protección del interés superior del menor de

EDAD O INCAPACES. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE PROCEDE EN TODO CASO, SIN QUE OBSTE LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS CUESTIONADOS NI EL CARÁCTER DEL PROMOVENTE.",<sup>22</sup> en los que se estimó que las autoridades tienen el deber de suplir la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios respectivos, cuando esté de por medio, **directa** o **indirectamente**, el bienestar de un menor de edad o de un incapaz, sin que para ello sea determinante la naturaleza de los derechos que estén en controversia o el carácter de quien o quienes promuevan el juicio de amparo o el recurso de revisión, pues es la sociedad, en su conjunto, la que tiene interés en que la situación de los hijos quede definida para asegurar la protección del interés superior del menor de edad o del incapaz.

36. En ese tenor, dado que una de las funciones normativas del interés superior del menor es tomar en cuenta aspectos dirigidos a garantizar y pro-

---

edad o del incapaz. Se afirma lo anterior, considerando la teleología de las normas referidas a la suplencia de la queja, a los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los compromisos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, que buscan proteger en toda su amplitud los intereses de menores de edad e incapaces, aplicando siempre en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, la que debe operar desde la demanda (el escrito) hasta la ejecución de sentencia, incluyendo omisiones en la demanda, insuficiencia de conceptos de violación y de agravios, recabación oficiosa de pruebas, esto es, en todos los actos que integran el desarrollo del juicio, para con ello lograr el bienestar del menor de edad o del incapaz."

<sup>22</sup> Tesis aislada 2a. LXXV/2000, sustentada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página ciento sesenta y uno del Tomo XII, julio de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, que a la letra dice: "Los Jueces Federales tienen el deber de suplir la deficiencia de los conceptos de violación o de los agravios respectivos, siempre que esté de por medio, directa o indirectamente, el bienestar de un menor de edad o de un incapaz, sin que para ello sea determinante la naturaleza de los derechos familiares que estén en controversia o el carácter de quien o quienes promuevan el juicio de amparo o el recurso de revisión, toda vez que el interés jurídico en las cuestiones que pueden afectar a la familia y principalmente en las concernientes a los menores y a los incapaces, no corresponde exclusivamente a los padres, ya que su voluntad no es suficiente para determinar la situación de los hijos menores; por el contrario, es la sociedad, en su conjunto, la que tiene interés en que la situación de los hijos quede definida para asegurar la protección del interés superior del menor de edad o del incapaz. Lo anterior, debido a que el propósito del Constituyente y del legislador ordinario, plasmada en los artículos 107, fracción II, párrafo segundo, constitucional y 76 Bis, fracción V y 91, fracción VI, de la Ley de Amparo, y de las interpretaciones realizadas por la Suprema Corte fue tutelar el interés de los menores de edad y de los incapaces, aplicando siempre en su beneficio la suplencia de la deficiencia de la queja, incluso hasta el grado de hacer valer todos aquellos conceptos o razones que permitan establecer la verdad y lograr el bienestar del menor de edad o del incapaz. Luego, no hay excusa tocante a la materia ni limitante alguna para la intervención oficiosa y obligada de las autoridades jurisdiccionales en esta clase de asuntos, pues la sociedad y el Estado tienen interés en que los derechos de los menores de edad y de los incapaces queden protegidos supliendo la deficiencia de la queja, independientemente de quienes promuevan en su nombre o, incluso, cuando sin ser parte pudieran resultar afectados por la resolución que se dicte."

teger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos<sup>23</sup> (su otra función es servir como pauta interpretativa para la interpretación normativa y para solucionar conflictos en que se vean afectados menores), es el caso de concluir que fue correcta la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado, en torno a que el interés superior del menor no solamente posibilita, sino obliga al juzgador a suplir la queja deficiente, aun ante la falta de agravios o de conceptos de violación e, incluso, respecto de cuestiones que no formaron parte de la litis en el juicio de origen, cuando se advierte violación a sus derechos, derivada de una indebida valoración de pruebas.

**¿Es conforme la "interpretación implícita" que subyace en la sentencia impugnada, relativa al alcance que tiene el interés superior del menor, cuando los derechos patrimoniales del niño pueden verse afectados por instituciones como la prescripción adquisitiva?**

37. Para dar respuesta a esa interrogante, es necesario conocer en qué consistió la "interpretación implícita" a que se refiere el recurrente, sobre lo cual, debe explicarse lo siguiente:

38. El Tribunal Colegiado consideró que el imperativo convencional y constitucional de atender al interés superior del menor, le obligaba a suplir la deficiencia no sólo de los conceptos de violación, sino, inclusive, a subsanar la ausencia de excepciones y defensas adecuadas para la salvaguarda de los derechos patrimoniales de la menor \*\*\*\*\*; sin embargo, ese entendimiento no le llevó a desestimar en su totalidad las pretensiones sobre prescripción adquisitiva formuladas por el actor en el juicio de origen pues, con la valoración del causal probatorio que obra en autos, llegó a la misma conclusión a la que arribó la Sala responsable, en el sentido de que el demandante sí acreditó los elementos de su pretensión respecto de la fracción de terreno de

<sup>23</sup> Así se explicó en la tesis 1a. CXXI/2012 (10a.), publicada en la página doscientos sesenta y uno del Libro IX, Tomo 1, junio de 2012, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, sustentada por esta Primera Sala, y cuyos rubro y contenido dicen: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUS ALCANCES Y FUNCIONES NORMATIVAS. El interés superior del menor implica, entre otras cosas tomar en cuenta aspectos dirigidos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para elaborar normas y aplicarlas en todos los órdenes de la vida del menor, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la Convención sobre los Derechos del Niño; así pues, está previsto normativamente en forma expresa y se funda en la dignidad del ser humano, en las características propias de los niños, en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con el pleno aprovechamiento de sus potencialidades; además, cumple con dos funciones normativas: a) como principio jurídico garantista y, b) como pauta interpretativa para solucionar los conflictos entre los derechos de los menores."

\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* metros cuadrados), sin que la suplencia de la deficiencia en las defensas de la menor pudiera llevarle a un resultado diferente, lo que no aconteció respecto de la fracción correspondiente a los \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* metros cuadrados), sobre la cual, resolvió desestimar la pretensión del actor y, por ende, conceder el amparo.

39. En ese ejercicio valorativo, dice la recurrente, subyace una interpretación implícita de los artículos 4o. constitucional y 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y del alcance que debe darse al interés superior del menor, cuya conclusión se traduce, sostiene, en que según el Tribunal Colegiado, la institución de la prescripción está por encima de los derechos vulnerados al infante; de manera que aun cuando en este preciso asunto haya quedado acreditado que el contrato de compraventa es nulo, por la falta de autorización judicial para la venta del bien raíz, en opinión del Colegiado debe subsistir la buena fe en la adquisición del bien y, por ende, el justo título que el demandante alega como elemento de su pretensión; ello en perjuicio de los derechos de la menor \*\*\*\*\*.

40. Al respecto, debe precisarse que el Tribunal Colegiado no razonó si la institución de la prescripción es o no de mayor entidad que los derechos de los menores y menos aún sostuvo que la prescripción adquisitiva debe prevalecer por encima de los derechos vulnerados al infante, como equivocadamente lo sostiene el agraviado, antes bien, fue a partir de una labor de valoración de pruebas que corresponde a una cuestión de mera legalidad, que el órgano colegiado analizó si, en el caso, fueron satisfechos los elementos constitutivos de la prescripción y concluyó que, con las pruebas aportadas al juicio, el actor había demostrado su pretensión y la demandada no justificó sus excepciones (exclusivamente respecto de la fracción de terreno que corresponde a los \*\*\*\*\* metros cuadrados).

41. Entonces, no es que el Tribunal Colegiado haya resuelto la prevalencia de la institución de la prescripción sobre el interés superior de la menor, pues en ningún momento el órgano jurisdiccional efectuó algún ejercicio de ponderación de ese tipo, antes bien, lo que hizo la autoridad de amparo fue valorar las pruebas para verificar que se hubieran satisfecho los elementos de la acción respecto de la prescripción de ambas fracciones de terreno, pues no soslayó que la adquisición de uno y otro predios se verificó en fechas diferentes, lo que lo llevó a analizar independientemente cada uno de los títulos con los que el demandante entró a poseer los terrenos; de manera que el tratamiento que dio a una y otra pretensión fue el mismo, lo que varió fueron las pruebas ofrecidas en uno y otro caso, que ameritó un estudio diferente en cada uno.

42. Así, respecto de la prescripción de los \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* metros cuadrados) estimó acreditados los elementos de la pretensión, sin que advirtiera queja deficiente que suplir. En cuanto a la fracción de los \*\*\*\*\* (\*\*\*\*\* metros cuadrados) consideró que no se demostraron los elementos de la acción, lo que lo llevó a verificar si era el caso de suplir la deficiencia de la queja, sobre lo cual, como ya se explicó, concluyó que ésta sí operaba en favor de la menor.

43. Como se ve, no es que el Tribunal Colegiado haya estimado no extender el beneficio que implica resolver en aras del interés superior del menor a la prescripción de una fracción del terreno y solamente haya considerado que dicho interés debía impactar en la prescripción de la otra porción; no, lo que hizo fue suplir la queja y, a partir de una valoración de pruebas, exoneró a la demandada de las pretensiones del actor; de ahí que no pueda concluirse que hubo una interpretación en los términos planteados por la recurrente.

44. Ahora, la interpretación implícita que, en todo caso, puede derivarse de la resolución del Tribunal Colegiado, es que el interés superior del menor no tiene el alcance de hacer nugatorios los derechos de las personas mayores de edad que acuden ante el órgano jurisdiccional a plantear sus pretensiones, con la satisfacción de todos los requisitos procesales y sustantivos necesarios para verlas acogidas; determinación que se estima correcta si se considera también que la propia ley establece los mecanismos de protección de los derechos patrimoniales de los menores.

45. Para examinar esa cuestión, resulta necesario analizar, en primer orden, cómo debe administrarse el principio del interés superior del menor cuando se trata de su patrimonio y, a partir de ello, resolver si éste tiene el alcance de generar un supuesto de excepción que obligue al juzgador a desestimar **siempre y en todos los casos**, la pretensión de prescripción adquisitiva, cuando el bien que se pretende usucapir sea propiedad de una persona menor de edad, con el argumento de que en ningún caso pueden afectarse sus derechos patrimoniales.

46. En relación con el tema de los derechos patrimoniales como ámbito de protección del interés superior del niño, si bien el derecho positivo no regula de manera global y exhaustiva las cuestiones atinentes al patrimonio del menor (su adquisición, gestión y disposición) y la normativa reguladora no siempre responde a criterios de política legislativa uniforme, lo definitivo es que el sistema, en su conjunto, parte de un mismo objetivo: atender, siempre, al interés superior del niño, según lo prescrito en el artículo 4o. de la Constitución Polí-

tica de los Estados Unidos Mexicanos<sup>24</sup> y a diversos tratados internacionales de los que México forma Parte, en los que se prevé el derecho de los niños a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, lo que constituye el criterio orientador de las políticas públicas dirigidas a la niñez; de manera que el Estado queda obligado a cumplir con ese encargo constitucional, lo que se traduce en una prestación de hacer; esto es, proveer lo necesario para propiciar el ejercicio pleno de esos derechos, así como otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven a su cumplimiento.

47. Surge así el deber de actuar para asegurar los derechos de los infantes, **la corresponsabilidad de los ascendientes y tutores en esa encomienda**, y el cumplimiento de los pactos internacionales suscritos por el Estado Mexicano.<sup>25</sup>

48. Al respecto, esta Primera Sala ha subrayado la importancia de tomar en cuenta el interés superior del niño y ha dicho que éste implica, entre otras cosas, considerar aspectos relativos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación **en todos los órdenes relativos a la vida del niño**, de conformidad con lo establecido en el Texto Constitucional y en la Convención sobre los Derechos del Niño; asimismo, ha sostenido que el establecimiento y definición de los derechos derivados de la patria potestad, como institución primordial en esa labor de protección de niños, infantes y adolescentes, no sólo se refiere al derecho de los menores a convivir con ambos padres o al ejercicio de su representación legal, sino también se refiere a la protección

<sup>24</sup> "Artículo 4o. ...

"En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.

"Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.

"El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. ..."

<sup>25</sup> Destacan en este tema la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, suscrita por México, el veintiséis de enero de mil novecientos noventa, aprobada por el Senado el diecinueve de junio siguiente y publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de enero de mil novecientos noventa y uno, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de cuyo contenido deriva el deber de los Estados de adoptar las medidas adecuadas, legislativas o administrativas para asegurar los derechos humanos de los menores, preservar y asegurar su desarrollo.

integral del niño en sus aspectos físico, moral y social, su guarda y su custodia, la **administración de los bienes** y el derecho de corrección,<sup>26</sup> es decir, el contenido de la patria potestad comprende un conjunto de deberes y facultades de ámbito no solamente personal, sino también patrimonial,<sup>27</sup> en la medida de que se impone a aquellos que ejercen la patria potestad, la tarea de administrar los bienes que son propiedad del menor (quehacer que incluye gestión y disposición),<sup>28</sup> en cuyo ejercicio cobra relevancia la representación legal de la que son titulares, por ser éste el medio para llevar a cabo su encargo.

<sup>26</sup> Tal es el criterio que informa la tesis 1a. CXI/2008, publicada en la página doscientos treinta y seis del Tomo XXVIII, diciembre de 2008, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época que, si bien interpreta disposiciones legales del Estado de México, establece de manera puntual qué alcances tiene la institución de la patria potestad en relación con la protección de los derechos del menor, por lo que resulta aplicable al caso: "DERECHOS DERIVADOS DE LA PATRIA POTESTAD (CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE MÉXICO).—Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteradamente ha destacado la importancia de tomar en cuenta el interés superior del niño que implica entre otras cosas tomar en cuenta aspectos relativos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación en todos los órdenes relativos a la vida del niño, de conformidad con lo establecido en el Texto Constitucional y la Convención sobre Derechos del Niño. De ahí que de un análisis correlativo entre los artículos 4.96, 4.98 y 4.205 del Código Civil del Estado de México, se entiende que el establecimiento y definición de los derechos derivados de la patria potestad no sólo se refiere al derecho del niño a convivir con ambos padres o su representación legal, sino también se refiere a la protección integral del menor en sus aspectos físico, moral y social, su guarda y su custodia, la administración de los bienes y el derecho de corrección."

<sup>27</sup> Es aplicable la tesis 1a. LXIV/2013 (10a.), publicada en la página ochocientos veintitrés del Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que a la letra dice: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO EN EL MARCO DE LAS RELACIONES DE LA PATRIA POTESTAD. La decisión de cualquier cuestión familiar suscitada en el marco de las relaciones de patria potestad —y, por extensión, todo conflicto o situación en que intervengan menores o de un modo u otro les afecte— debe valorar el beneficio del menor como interés prevalente. A juicio de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la aplicación de este principio rector debe estar sometida a las siguientes consideraciones fundamentales: En primer término, el contenido de la patria potestad comprende un conjunto de facultades y deberes, de ámbito personal y patrimonial, enunciados legalmente en abstracto pero cuya adecuada aplicación exige su ejercicio siempre de acuerdo con la personalidad de los hijos. En segundo lugar, el principio del interés superior del menor se consagra como criterio fundamental orientador de la actuación judicial en los procedimientos que afectan a los menores, por lo que las estipulaciones y pactos convenidos entre los progenitores no serán oponibles si resultan lesivos para los hijos. Por último, debe considerarse que la patria potestad tiene hoy un indudable carácter de función tutelar, establecida en beneficio de los hijos y, por ello, cuando la conducta de los padres ponga o pueda poner en peligro la integridad o formación del menor, cabe privar o suspender a aquéllos del ejercicio de la patria potestad de conformidad con el interés superior del menor y atendiendo a lo que establezcan las leyes en la materia."

<sup>28</sup> Ejemplo de ello, es lo dispuesto en los artículos 404 y 405 del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo, en relación con el artículo 403 del mismo ordenamiento legal, así como lo previsto en el artículo 201, que a la letra dicen: "**Artículo 403.** Los bienes del hijo que esté bajo la patria potestad, son de dos clases: I. Bienes que adquiera por su trabajo; y, II. Bienes que adquiera por cualquier otro título.", "**Artículo 404.** La propiedad, administración y usufructo de los bienes

49. En cuanto al patrimonio de los menores sometidos a patria potestad y las facultades para administrarlo, debe partirse de la base de que la persona física, como centro de imputación normativa, por el hecho del nacimiento y hasta su muerte, posee capacidad jurídica, es decir, capacidad para ser titular de derechos y obligaciones: para ser sujeto de derechos. Sin embargo, si bien toda persona tiene capacidad jurídica, no toda tiene capacidad de obrar, entendida ésta como la aptitud para ejercer esos derechos a través de actos, contratos o negocios jurídicos. En este sentido, hace falta que la persona posea determinadas facultades que le permitan comprender el significado y alcance de sus actos, en los que ineludiblemente se ven afectados derechos de terceros. Por ello, la mayoría de edad es determinante de la plena capacidad de obrar.

50. Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que el hecho de que el niño no tenga capacidad de ejercicio no lo priva de su calidad de sujeto de derechos humanos, al expresar que: "[...]a mayoría de edad conlleva la posibilidad de ejercicio pleno de los derechos, también conocida como capacidad de actuar. Esto significa que la persona puede ejercitar en forma personal y directa sus derechos subjetivos, así como asumir plenamente obligaciones jurídicas y realizar otros actos de naturaleza personal o patrimonial. No todos poseen esta capacidad: carecen de ésta, en gran medida, los niños. Los incapaces se hallan sujetos a la autoridad parental, o en su defecto, a la tutela o representación. Pero todos son sujetos de derechos, titulares de derechos inalienables e inherentes a la persona humana."<sup>29</sup>

51. Sobre esta cuestión, la legislación del Estado de Colima dispone, por un lado, que los menores de edad son incapaces, aunque pueden ejercer sus derechos y contraer obligaciones por medio de sus representantes, tal como se advierte en los artículos 23, 450 y 425 del Código Civil de esa entidad federativa, que a la letra dicen:

**"Artículo 23.** La menor edad, el estado de interdicción y las demás incapacidades establecidas por la ley, son restricciones a la personalidad jurí-

---

de la primera clase pertenecen al hijo.", **"Artículo 405.** La propiedad y la mitad del usufructo de los bienes de la segunda clase corresponden al hijo; la administración de ella y la otra mitad del usufructo pertenecen a los que ejerzan la patria potestad.—No obstante, si los hijos adquieren bienes por herencia, legado o donación y el testador o donante ha dispuesto que el usufructo pertenezca al hijo o que se destine a un fin determinado, se estará a lo dispuesto." y **"Artículo 201.** Los cónyuges que ejerzan la patria potestad se dividirán entre sí, por partes iguales, la mitad del usufructo que la ley les concede."

<sup>29</sup> *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño.* Opinión Consultiva \*\*\*\*\* de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 41.

dica; pero los incapaces pueden ejercitar sus derechos o contraer obligaciones por medio de sus representantes."

**"Artículo 450.** Tienen incapacidad natural y legal:

"I. Los menores de edad;

"II. El mayor de edad con algún tipo de discapacidad intelectual, aunque pudiera tener momentos de lucidez, o motriz cuando no puedan conducirse por sí para contraer obligaciones o para manifestar su voluntad por cualquiera de las formas por las que ésta pudiera ser manifestada.

"III. (Derogada)

"IV. Los ebrios consuetudinarios, y los que habitualmente hacen uso inmoderado de drogas enervantes, siempre que esto conlleve a que no puedan gobernarse y obligarse por sí mismos."

**"Artículo 425.** Los que ejercen la patria potestad son legítimos representantes de los que están bajo de ella, y tienen la administración legal de los bienes que les pertenecen, conforme a las prescripciones de este código."

52. Ahora, alcanzada la edad de dieciocho años, la persona puede disponer de sí y de sus bienes, aunque con las limitaciones que la propia ley prevé, según lo dispuesto en los artículos 24, 646 y 647 del propio código, cuyo tenor es:

**"Artículo 24.** El mayor de edad tiene la facultad de disponer libremente de su persona y de sus bienes, salvo las limitaciones que establece la ley."

**"Artículo 646.** La mayor edad comienza a los dieciocho años cumplidos."

**"Artículo 647.** El mayor de edad dispone libremente de su persona y de de (sic) sus bienes."

53. En lo así dispuesto se obtiene que los menores de edad no emancipados, en principio, necesitan de la guarda y la representación de sus padres para todos los actos que les afecten, por ser sujetos necesitados de una especial protección.

54. Cabe aquí hacer un breve paréntesis para formular una reflexión, en torno a los diferentes grados de autonomía que puede tener un menor, de

acuerdo a su edad y circunstancias particulares, ante el impacto que esto puede tener en el ejercicio de sus derechos patrimoniales. Al respecto, la ley, atendiendo a un aspecto natural y a otro sociológico, reconoce que el desarrollo biológico de los menores implica un mayor grado de madurez; así, a medida en que un niño crece, tiende a dársele un trato diferenciado y una mayor autonomía (autogobierno) que inevitablemente trasciende al ámbito jurídico. Ejemplos de ello están en la Norma Fundamental, en cuyo artículo 18 se ordena el establecimiento de un sistema integral de justicia aplicable a menores que hayan cometido un delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, pues su tratamiento es diferente al de aquellos niños menores de doce años, que sólo son sujetos a rehabilitación y asistencia social; el Código Civil para el Estado de Colima, por su parte, en su artículo 97, otorga al menor (mayor de dieciséis años en el caso del varón y de catorce en el caso de la mujer y, obviamente, menores de dieciocho) aunque con ciertas restricciones, la facultad de contraer matrimonio, en cuyo caso les reconoce también la facultad de administrar sus bienes (artículos 172 y 173 del citado código).

55. En esa misma línea de pensamiento, esta Primera Sala ha reconocido que las niñas y los niños, como titulares de derechos humanos, ejercen sus derechos progresivamente, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía, fenómeno al que se denomina "adquisición progresiva de la autonomía de los niños" y que conlleva a que, durante su primera infancia, actúen por conducto de otras personas –idealmente, de sus familiares– y, sobre esa base, ha resuelto que su participación en los procedimientos jurisdiccionales que afecten su esfera jurídica puede aumentar de manera gradual, con la aclaración de que tal ejercicio no depende de una edad que pueda predeterminarse en una regla fija, ni aplicarse de manera generalizada a todos los menores de edad, pues el grado de autonomía debe evaluarse en cada caso.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Tal es el criterio que informa la tesis 1a. LXXIX/2013 (10a.), emitida por esta Primera Sala, publicada en la página ochocientos ochenta y cuatro del Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, que dice: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO. Las niñas y los niños, como titulares de derechos humanos, ejercen sus derechos progresivamente, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía, lo que se denomina 'adquisición progresiva de la autonomía de los niños', lo cual conlleva que actúen durante su primera infancia por conducto de otras personas –idealmente, de sus familiares–. Así, el derecho de las niñas y los niños a participar en procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar su esfera jurídica se ejerce, también, progresivamente, sin que su ejercicio dependa de una edad que pueda predeterminarse en una regla fija, incluso de índole legal, ni aplicarse en forma generalizada a todos los menores de edad, sino que el grado de autonomía debe analizarse en cada caso. Ahora bien, la participación de los niños en procedimientos jurisdiccionales reviste una doble finalidad, pues, al reconocerlos como suje-

56. La evolución del concepto de interés superior del niño y la protección de sus derechos humanos han llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a recapacitar que, hoy día, una interpretación dinámica de esa concepción permite considerar al niño (persona menor de dieciocho años) no solamente como objeto de protección, sino como verdadero **sujeto de derecho**, determinación que resulta de una especial relevancia, pues se reconoce que su madurez y crecimiento biológico lo dotan de cierto grado de autonomía y le permiten ser responsable de ciertos actos.<sup>31</sup>

---

tos de derecho, logra el efectivo ejercicio de sus derechos y, a la vez, se permite que el juzgador se allegue de todos los elementos que necesite para forjar su convicción respecto de un determinado asunto, lo que resulta fundamental para una debida tutela del interés superior de la infancia. En este sentido, los lineamientos que deben observarse para la participación de niñas y niños dentro de cualquier procedimiento jurisdiccional que pueda afectar su esfera jurídica son: (1) para la admisión de la prueba debe considerarse que: (a) la edad biológica de los niños no es el criterio determinante para llegar a una decisión respecto a su participación dentro de un procedimiento jurisdiccional, sino su madurez, es decir, su capacidad de comprender el asunto, sus consecuencias y de formarse un juicio o criterio propio; (b) debe evitarse la práctica desconsiderada del ejercicio de este derecho; y, (c) debe evitarse entrevistar a los niños en más ocasiones de las necesarias; (2) para preparar la entrevista en la que participarán, se requiere que sean informados en un lenguaje accesible y amigable sobre el procedimiento y su derecho a participar, y que se garantice que su participación es voluntaria; (3) para el desahogo de la prueba, la declaración o testimonio del niño debe llevarse a cabo en una diligencia seguida en forma de entrevista o conversación, la cual debe cumplir con los siguientes requisitos: (a) es conveniente que previamente a la entrevista el juzgador se reúna con un especialista en temas de niñez, ya sea psiquiatra o psicólogo, para aclarar los términos de lo que se pretende conversar con el niño, para que a éste le resulte más sencillo de comprender y continuar la conversación; (b) la entrevista debe desarrollarse, en la medida de lo posible, en un lugar que no represente un ambiente hostil para los intereses del niño, esto es, donde pueda sentirse respetado y seguro para expresar libremente sus opiniones; (c) además de estar presentes el juzgador o funcionario que tome la decisión, durante la diligencia deben comparecer el especialista en temas de niñez que se haya reunido con el juzgador y, siempre que el niño lo solicite o se estime conveniente para proteger su superior interés, una persona de su confianza, siempre que ello no genere un conflicto de intereses; (d) en la medida de lo posible, debe registrarse la declaración o testimonio de las niñas y niños íntegramente, ya sea mediante la transcripción de toda la diligencia o con los medios tecnológicos al alcance del juzgado o tribunal que permitan el registro del audio; (4) los niños deben intervenir directamente en las entrevistas, sin que ello implique que no puedan tener representación durante el juicio, la cual recaerá en quienes legalmente estén llamados a ejercerla, salvo que se genere un conflicto de intereses, en cuyo caso debe analizarse la necesidad de nombrar un tutor interino; y (5) debe consultarse a los niños sobre la confidencialidad de sus declaraciones, aunque la decisión final sea del juzgador, para evitarles algún conflicto que pueda afectar su salud mental o, en general, su bienestar. Finalmente, es importante enfatizar que en cada una de estas medidas siempre debe tenerse en cuenta el interés superior de la infancia por lo que no debe adoptarse alguna determinación que implique perjuicio para los niños, más allá de los efectos normales inherentes a su participación dentro del procedimiento jurisdiccional."

<sup>31</sup> Tal opinión derivó de la consulta formulada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y se emitió en los términos siguientes: "28. Por lo que toca al citado artículo 19 de la Convención Americana vale destacar que cuando éste fue elaborado existía la preocupación por asegurar al niño la debida protección, mediante mecanismos estatales orientados al efecto. Hoy

57. Sin embargo, aun cuando la propia ley dota de ciertas facultades a los menores a medida que presentan un crecimiento biológico o laboral que se traducen en una mayor madurez para responsabilizarse de sus actos y administrar sus bienes, lo contundente es que, cuando se trata de la celebración de ciertos actos jurídicos en los que se ven involucrados derechos de terceros, la persona menor de edad tiene una dependencia respecto de quien ejerce sobre él la patria potestad, ya que en tales casos se requiere siempre la intervención de un representante legal para perfeccionar el consentimiento y dar seguridad jurídica a los actos en los que intervengan, esto, a fin de evitar su anulación por vicios de la voluntad.

58. La dependencia de que se trata, derivada de la patria potestad, se produce en un doble ámbito: personal y patrimonial. Sobre esto, los artículos 413 y 425 del Código Civil del Estado disponen que la patria potestad se ejerce sobre la **persona** y los **bienes** de los hijos; de manera que los que ejercen la patria potestad son legítimos representantes de los que están bajo de ella, y tienen la administración legal de los bienes que les pertenecen, conforme a las prescripciones del propio código.

59. En ese tenor, conforme a la legislación local aplicable al caso que ahora se analiza, la patria potestad se ejerce, en primer orden, por el padre y por la madre, y su ejercicio se realiza sobre la persona y sobre los bienes de los hijos y a falta de dichos progenitores por otros ascendientes o por las personas que la propia ley establece.<sup>32</sup>

60. Ahora, en cuanto a los efectos de la patria potestad respecto de los bienes del hijo, se entiende que quienes ejercen la patria potestad son legítimos representantes de los que están bajo de ella, y tienen la administración legal de los bienes que les pertenecen, conforme a las prescripciones legales aplicables. A ello obedece que la persona que ejerce la patria potestad represente también a los hijos en juicio, ya que el mismo código que se examina prescribe, en su artículo 424, que el que está sujeto a la patria potestad no puede comparecer en juicio, ni contraer obligación alguna, sin expreso con-

---

día debe darse una interpretación dinámica de este precepto que responda a las nuevas circunstancias sobre las que debe proyectarse y atender a las necesidades del niño como verdadero sujeto de derecho y no sólo como objeto de protección.". *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva \*\*\*\*\* de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 27 y 28.

<sup>32</sup> **Artículo 414.** La patria potestad sobre los hijos se ejerce por los padres. Cuando por cualquier circunstancia deje de ejercerla alguno de ellos, corresponderá su ejercicio al otro.—A falta de ambos padres o por cualquier otra circunstancia prevista en este código, ejercerán la patria potestad sobre los menores, los ascendientes en segundo grado en el orden que determine el Juez de lo familiar, tomando en cuenta las circunstancias del caso."

sentimiento del que o de los que ejerzan aquel derecho. En caso de irracional disenso, resolverá el Juez. Además, es la propia ley la que establece los límites para el ejercicio de tal representación judicial, pues si bien uno de los progenitores está facultado para intervenir con tal representación no puede, por ejemplo, celebrar algún arreglo para terminar el juicio, sino con el consentimiento expreso de su consorte y con la autorización judicial cuando la ley lo requiera expresamente.

61. En cuanto a la intervención del niño en el proceso judicial cabe distinguir el caso de la "*representación del menor en el juicio*" de la "*facultad para intervenir, por sí mismo, en el juicio*", pues al margen de que los niños, por regla general, carecen de la capacidad de ejercicio, no debe pasarse por alto que son sujetos plenos de derechos, lo que es diferente de su falta de capacidad jurídica para actuar autónomamente.<sup>33</sup> En ese sentido, mientras que la representación en el juicio supone que la actuación procesal de quien ejerce la patria potestad sobre el menor (generalmente los padres) está dada para la realización de actos tendentes a conservar sus bienes o para ejercer derechos en beneficio de sus intereses, el segundo criterio, sobre su facultad de intervención, atiende a la posibilidad de que intervenga y comparezca para manifestar sus opiniones y que éstas sean tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez,<sup>34</sup> esto, a fin de cumplir con el imperativo ordenado en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, que consagra el derecho de los menores a participar en procedimientos jurisdiccionales que

<sup>33</sup> Al respecto, la Corte Interamericana ha sostenido que el hecho de que el niño no tenga capacidad de ejercicio, no lo priva de su calidad de sujeto de derechos humanos (*Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva \*\*\*\*\* de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 41).

<sup>34</sup> Tesis 1a. LXXVIII/2013 (10a.), sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página ochocientos ochenta y seis del Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, Décima Época, que dice: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. REGULACIÓN, CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA. El derecho referido está regulado expresamente en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño e implícitamente en el numeral 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y comprende dos elementos: i) que los niños sean escuchados; y ii) que sus opiniones sean tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez. Ahora bien, la naturaleza jurídica de este derecho representa un caso especial dentro de los llamados 'derechos instrumentales' o 'procedimentales', especialidad que deriva de su relación con el principio de igualdad y con el interés superior de la infancia, de modo que su contenido busca brindar a los menores de edad una protección adicional que permita que su actuación dentro de procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar sus intereses, transcurra sin las desventajas inherentes a su condición especial. Consecuentemente, el derecho antes descrito constituye una formalidad esencial del procedimiento a su favor, cuya tutela debe observarse siempre y en todo tipo de procedimiento que pueda afectar sus intereses, atendiendo, para ello, a los lineamientos desarrollados por este Alto Tribunal."

afecten su esfera jurídica, en cuyo caso no se hace necesaria la representación mencionada en primer orden.

62. En ese tenor, cuando se trata de la protección de los derechos patrimoniales del menor, es evidente que resulta necesaria la intervención de quien ejerce la patria potestad sobre aquél para representar sus intereses.

63. Ahora, en cuanto al patrimonio de una persona menor de edad, cabe destacar que la legislación civil del Estado de Colima dispone que sus bienes pueden ser de dos clases: a) los que el infante adquiere por su trabajo y b) los que adquiere por cualquier otro título. Los primeros son de su absoluta propiedad, los de la segunda clase están sujetos a ciertas reglas, tanto sobre su administración, como en lo atinente a su propiedad, cuyo usufructo debe compartirse con quienes ejercen la patria potestad, salvo renuncia expresa y con la aclaración de que, para evitar que los bienes de los menores se derrochen o disminuyan por mala administración de los que ejerzan la patria potestad, los Jueces quedan facultados para tomar las medidas conducentes.<sup>35</sup>

64. Finalmente, debe destacarse que las personas que ejerzan la patria potestad tienen obligación de dar cuenta de la administración de los bienes de los menores.

65. En lo hasta aquí relacionado, se advierte que en la celebración de los actos jurídicos que afectan el patrimonio de los menores en los que se ven involucrados derechos de terceros, así como en las contiendas judiciales en las que se discuten esos derechos patrimoniales, no son los menores quienes intervienen de manera directa y menos aún quienes toman las decisiones para su verificativo, antes bien, quienes intervienen en esos actos son sus representantes o administradores, encargados de salvaguardar, en unión con las autoridades, los derechos de los niños.

---

<sup>35</sup> **"Artículo 428.** Los bienes del hijo, mientras esté en la patria potestad, se dividen en dos clases: I. Bienes que adquiera por su trabajo; II. Bienes que adquiera por cualquier otro título."

**"Artículo 429.** Los bienes de la primera clase pertenecen en propiedad, administración y usufructo al hijo."

**"Artículo 430.** En los bienes de la segunda clase, la propiedad y la mitad del usufructo pertenecen al hijo; la administración y la otra mitad del usufructo corresponden a las personas que ejerzan la patria potestad. Sin embargo, si los hijos adquieren bienes por herencia, legado o donación y el testador o donante ha dispuesto que el usufructo pertenezca al hijo o que se destine a un fin determinado, se estará a lo dispuesto."

**"Artículo 431.** Los padres pueden renunciar su derecho a la mitad del usufructo, haciendo constar su renuncia por escrito o de cualquier otro modo que no deje lugar a duda."

66. Luego, no debe soslayarse que en los juicios en que se debaten derechos patrimoniales de menores, también se encuentran de por medio derechos de terceros, respecto de los cuales solamente se justifica un trato diferenciado, en el sentido de que el juzgador debe atender al interés superior del menor, sin que ello implique desestimar de facto sus pretensiones por el solo hecho de que se trate de un menor, más aún cuando sus pretensiones se encuentran apoyadas y justificadas en las pruebas rendidas en el juicio.

67. De esa manera, se concluye que el interés superior del menor no tiene el alcance de hacer nugatorios los derechos de aquellos que activan el aparato judicial para demandar o formular alguna pretensión, por virtud de la cual, puedan afectarse derechos patrimoniales de personas menores de edad y, en ese sentido, dicho principio no puede tener el alcance de generar un supuesto de excepción que obligue al juzgador a desestimar **siempre y en todos los casos**, la pretensión de prescripción adquisitiva, cuando el bien que se pretende usucapir sea propiedad de una persona menor de edad, con el argumento de que en ningún caso pueden afectarse sus derechos patrimoniales.

68. En todo caso, será el juzgador el que deberá evaluar cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias y al desarrollo del juicio, en el entendido de que deberá siempre y en todos los casos, atender al interés superior del menor, a través, por ejemplo, de la suplencia de la queja deficiente en su favor, como efectivamente aconteció en el asunto que se analiza.

### **¿Cómo deben calificarse los restantes agravios?**

69. Los restantes agravios consistieron en que: (i) El Tribunal Colegiado, a pesar de reconocer que el contrato de compraventa se declaró nulo por resolución judicial, ante la falta de autorización judicial para llevar a cabo la venta del bien, insiste en reconocer la buena fe del demandante; (ii) Que el título por el que dicho actor entró a poseer el bien, no puede considerarse un justo título y, finalmente, que (iii) En el caso, la autoridad de amparo no advirtió el régimen para la enajenación de bienes de los menores previsto en la legislación de Colima.

70. Tales planteamientos son inoperantes, pues se refieren a aspectos de legalidad que no son susceptibles de analizar en esta instancia de control constitucional, más aún cuando la recurrente pretende que se desestime la pretensión de prescripción, a partir de la nulidad de un contrato de compraventa, cuando dicha institución no deriva directamente de ese acuerdo de voluntades, sino de la situación de hecho (posesión) alegada por el demandante.

## VI. Decisión

71. Por las razones expresadas a lo largo de esta ejecutoria, ante lo infundado de los agravios relativos a la indebida interpretación de los artículos 4o. constitucional y 3 del Pacto de San José (sic) y a la inoperancia del resto de sus planteamientos, ha lugar a confirmar la sentencia impugnada.

En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

### RESUELVE:

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

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a \*\*\*\*\* , por sí y como representante de la menor \*\*\*\*\* , contra los actos de las autoridades citadas en el apartado II de esta resolución.

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

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadran en esos supuestos normativos.**

**Nota:** De la presente ejecutoria también derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 11/2017 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas y en la página 345 de esta *Gaceta*.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en el amparo directo en revisión 648/2014.

## I. Antecedentes

### Primera instancia

El 5 de noviembre de 2010, \*\*\*\*\* ejerció la acción de prescripción positiva en contra de \*\*\*\*\* y de \*\*\*\*\* , por sí y como representante legal de su menor hija \*\*\*\*\* .

El 30 de junio de 2011, \*\*\*\*\* , por derecho propio y como representante legal de su menor hija \*\*\*\*\* , dio contestación a la demanda, en el sentido de que había celebrado un contrato de promesa de venta con \*\*\*\*\* , condicionado a que se otorgara autorización judicial para poder vender el terreno compuesto por 6-00-00 hectáreas, no obstante, esa autorización no se concedió.

Además, la demandada reconvino la reivindicación del predio en conflicto, con el argumento de que la posesión del demandado era de mala fe y se había ejercido sin el consentimiento de los representantes de la menor.

En las constancias que integran el expediente, se advierte que \*\*\*\*\* había promovido un juicio civil sumario de rescisión del mencionado contrato de compraventa (registrado con el número \*\*\*\*\* por el Juez Mixto Civil y Familiar de Villa de Álvarez, Colima), en el que se advierte que: El **trece de junio de dos mil once**, la Sala Mixta Civil, Familiar y Mercantil del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Colima, al resolver el recurso de apelación \*\*\*\*\* , interpuesto en contra de la sentencia de primera instancia –dieciséis de febrero de dos mil once–, declaró la nulidad del contrato de compraventa celebrado entre \*\*\*\*\* , por propio derecho y en representación de la menor \*\*\*\*\* , con \*\*\*\*\* , de dieciocho de marzo de dos mil cinco, por no haberse recabado autorización judicial para enajenar la nuda propiedad que le correspondía a la menor.

Seguido el juicio por sus etapas, el Juez de primera instancia dictó sentencia, en la que condenó a la parte demandada a las prestaciones exigidas por el actor y absolvió a \*\*\*\*\* de las prestaciones que se le reclamaron en la reconvención.

### Recurso de apelación

Inconforme, la demandada interpuso recurso de apelación, el cual fue resuelto el **treinta y uno de agosto de dos mil doce**, en el sentido de confirmar el fallo apelado.

### Juicio de amparo directo

En desacuerdo con esa sentencia, la parte vencida promovió juicio de amparo directo, del cual tocó su conocimiento al Tribunal Colegiado del Trigésimo Segundo Circuito, quien lo registró bajo el amparo directo \*\*\*\*\* , y en sentencia de **diez de enero de dos mil catorce**, determinó:

**Negar** el amparo respecto a la porción de 10,000 metros cuadrados del predio denominado "\*\*\*\*\* , pues acreditó tener un justo título (\*\*\*\*\* adquirió los predios de \*\*\*\*\* ), además, ser poseedor de buena fe (no obra constancia que evidencie

*que conocía los vicios del título de su causante –falta de autorización judicial para vender en representación de la menor que se declaró casi seis años después, en un procedimiento en el que no se le dio intervención–), por lo que es apta la prescripción positiva, al haber transcurrido más de cinco años (la fecha cierta de la operación fue de cinco de julio de dos mil cinco y ejerció la acción el cinco de noviembre de dos mil diez), sin que pueda operar la nulidad del título por falta de autorización judicial, en razón de que, al momento que obtuvo la sentencia de nulidad (tres de junio de dos mil once), ya se había consumado la acción.*

**Conceder**, en suplencia de la queja, respecto a la porción de 5,000 metros cuadrados del predio denominado \*\*\*\*\* , pues entre la fecha cierta de la adquisición (once de enero de dos mil seis) y el momento que presentó la demanda (cinco de noviembre de dos mil diez) aún no había transcurrido el plazo de cinco años (4 años y 10 meses).

Para la concesión del amparo se destacó que si bien el tema de la improcedencia de la acción no se alegó, conforme al numeral 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el tribunal de alzada debió suplir los agravios en atención al interés superior del niño y adoptar todas las medidas necesarias para hacer efectivos esos derechos, por lo que oficiosamente debió determinar la improcedencia de la acción **exclusivamente en lo que concierne a la porción de terreno de 5,000 metros cuadrados del predio rústico denominado \*\*\*\*\* , por no haberse consumado el tiempo para que operara la mencionada prescripción positiva.**

#### **Recurso de revisión**

En contra de la negativa de amparo, \*\*\*\*\* interpuso recurso de revisión, el cual constituye el acto reclamado en el presente amparo directo en revisión.

## **II. Sentencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

En la sentencia aprobada por unanimidad de votos, se decidió confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo.

En efecto, la recurrente alegó, entre otras cuestiones, que la sentencia impugnada priva a un menor de sus derechos de propiedad al negarle la protección en contra de una decisión dictada en un juicio de prescripción negativa en donde nunca hubo autorización judicial para vender dichos bienes, lo cual, dice, viola el interés superior del menor, ya que la legislación aplicable exige obtener autorización judicial para poder vender, gravar o arrendar alguna propiedad de los menores; y que \*\*\*\*\* celebró un contrato de compraventa con \*\*\*\*\* a sabiendas que éste no el propietario del inmueble, además de que tenía conocimiento de que el contrato celebrado con la madre de la menor no reunía la autorización judicial que prevé la ley.

En la sentencia se consideró que lo planteado por la recurrente daba lugar a la siguiente interrogante:

**¿Es conforme la "interpretación implícita" que subyace en la sentencia impugnada, relativa al alcance que tiene el interés superior del menor cuando los derechos patrimoniales del niño pueden verse afectados por instituciones como la prescripción adquisitiva?** Al respecto, se concluyó que el interés superior del menor no tiene el alcance de hacer nugatorios los derechos de aquellos que activan

el aparato judicial para demandar o formular alguna pretensión, por virtud de la cual puedan afectarse derechos patrimoniales de personas menores de edad y, en ese sentido, dicho principio no puede tener el alcance de generar un supuesto de excepción que obligue al juzgador a desestimar siempre y en todos los casos, la pretensión de prescripción adquisitiva, cuando el bien que se pretende usucapir sea propiedad de una persona menor de edad, con el argumento de que en ningún caso pueden afectarse sus derechos patrimoniales.

En todo caso, será el juzgador el que deberá evaluar cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias y al desarrollo del juicio, en el entendido de que deberá siempre y en todos los casos, atender al interés superior del menor, a través, por ejemplo, de la suplencia de la queja deficiente en su favor, como efectivamente aconteció en el asunto que se analiza.

Así, bajo esa lógica, se consideró que la siguiente interrogante a responder era la siguiente:

**¿Cómo deben calificarse los restantes agravios?** Al respecto, se consideró que los agravios eran inoperantes, en tanto que se refieren a aspectos de legalidad que no son susceptibles de analizar en esta instancia de control constitucional, más aún cuando la recurrente pretende que se desestime la pretensión de prescripción, a partir de la nulidad de un contrato de compraventa, cuando dicha institución no deriva directamente de ese acuerdo de voluntades, sino de la situación de hecho (posesión) alegada por el demandante.

## II. Razones que justifican el voto concurrente

Comparto lo que se indica en el proyecto, pues considero que es correcta la interpretación que se hizo en relación al interés superior del menor y que lo determinado en cuanto al fondo dependió de la valoración de las pruebas aportadas.

No obstante, debo aclarar lo siguiente:

De las constancias de autos, se desprende que las partes sustentaron sus pretensiones en sus respectivos contratos de compraventa; sin embargo, no se exhibió el contrato de compraventa celebrado entre el demandado y el primer comprador, en tanto que sólo se exhibieron algunos recibos de pago que acreditaban la existencia del acuerdo de voluntades respectivo.

Atendiendo a lo anterior, no se puede verificar si el último comprador tenía conocimiento de que el predio originalmente pertenecía a una menor, lo cual, tampoco se pudo verificar de las otras pruebas porque la confesional a cargo del demandado se declaró desierta, al no haberse exhibido el pliego de posiciones.

Esto me parece trascendente, porque la mala fe de quien pretende usucapir, alegada por la recurrente, se hubiera desprender si en el contrato a través del cual compró el demandado se establece que el predio que le vendió el primer comprador pertenecía a una menor, porque en ese supuesto el segundo comprador hubiera si tenía la obligación de verificar que quien vendió a nombre de la menor al primer comprador, contaba con autorización judicial, en tanto que existe disposición expresa al respecto, y si no lo hizo así, como la ignorancia de la ley no excusa su cumplimiento, me parece

que el segundo comprador no podría alegar que desconocía los vicios de su título y, por ende, tampoco podría decir que es comprador de buena fe.

Lo cual, desde mi perspectiva, podría haber cambiado el sentido de la sentencia, porque si bien es cierto que el Tribunal Colegiado sí interpretó correctamente el interés superior del menor y lo decidido se sustenta en una cuestión de legalidad, como lo es la valoración de las pruebas, de esa valoración depende que se haya aplicado o no correctamente el principio de referencia.

Lo que me parece importante aclarar, porque de no considerarlo así, fácilmente se podría despojar a los menores de sus bienes, con el argumento de que el segundo comprador no sabía que el bien pertenecía originalmente a un menor.

No obstante, como en el caso no se exhibió ese contrato y no hay manera de establecer que el segundo comprador actuó de mala fe, me parece que de acuerdo con las pruebas aportadas, lo que se sostiene en el proyecto es correcto.

Por tales motivos, aunque comparto el sentido de la sentencia a que este voto se refiere, me pareció pertinente aclarar que para determinar la buena o mala fe del segundo comprador, sí era necesario tener a la vista el contrato de compraventa que celebró con el primer comprador; no obstante, como la interpretación del interés superior del menor fue adecuada y el determinar si el juzgador debió o no recabar de oficio pruebas diversas a las aportadas, se traduce en un tema de mera legalidad que escapa a la materia del amparo directo en revisión, considero que conforme a las pruebas aportadas, lo decidido al respecto es acertado.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 o 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Este voto se publicó el viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN LOS PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. LINEAMIENTOS PARA SU EJERCICIO.** Las niñas y los niños, como titulares de derechos humanos, ejercen sus derechos progresivamente, a medida que desarrollan un mayor nivel de autonomía, lo que se denomina "adquisición progresiva de la autonomía de los niños", lo cual conlleva que actúen durante su primera infancia por conducto de otras personas –idealmente, de sus familiares–. Así, el derecho de las niñas y los niños a participar en procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar su esfera jurídica se ejerce, también, progresivamente, sin que su ejercicio dependa de una edad que pueda predeterminarse en una regla fija, incluso de índole legal, ni aplicarse en forma generalizada a todos los menores de edad, sino que el grado de autonomía debe analizarse en cada caso. Ahora bien, la participación de los niños en procedimientos jurisdiccionales reviste

una doble finalidad, pues, al reconocerlos como sujetos de derecho, logra el efectivo ejercicio de sus derechos y, a la vez, se permite que el juzgador se allegue de todos los elementos que necesite para forjar su convicción respecto de un determinado asunto, lo que resulta fundamental para una debida tutela del interés superior de la infancia. En este sentido, los lineamientos que deben observarse para la participación de niñas y niños dentro de cualquier procedimiento jurisdiccional que pueda afectar su esfera jurídica son: (1) para la admisión de la prueba debe considerarse que: (a) la edad biológica de los niños no es el criterio determinante para llegar a una decisión respecto a su participación dentro de un procedimiento jurisdiccional, sino su madurez, es decir, su capacidad de comprender el asunto, sus consecuencias y de formarse un juicio o criterio propio; (b) debe evitarse la práctica desconsiderada del ejercicio de este derecho; y, (c) debe evitarse entrevistar a los niños en más ocasiones de las necesarias; (2) para preparar la entrevista en la que participarán, se requiere que sean informados en un lenguaje accesible y amigable sobre el procedimiento y su derecho a participar, y que se garantice que su participación es voluntaria; (3) para el desahogo de la prueba, la declaración o testimonio del niño debe llevarse a cabo en una diligencia seguida en forma de entrevista o conversación, la cual debe cumplir con los siguientes requisitos: (a) es conveniente que previamente a la entrevista el juzgador se reúna con un especialista en temas de niñez, ya sea psiquiatra o psicólogo, para aclarar los términos de lo que se pretende conversar con el niño, para que a éste le resulte más sencillo de comprender y continuar la conversación; (b) la entrevista debe desarrollarse, en la medida de lo posible, en un lugar que no represente un ambiente hostil para los intereses del niño, esto es, donde pueda sentirse respetado y seguro para expresar libremente sus opiniones; (c) además de estar presentes el juzgador o funcionario que tome la decisión, durante la diligencia deben comparecer el especialista en temas de niñez que se haya reunido con el juzgador y, siempre que el niño lo solicite o se estime conveniente para proteger su superior interés, una persona de su confianza, siempre que ello no genere un conflicto de intereses; (d) en la medida de lo posible, debe registrarse la declaración o testimonio de las niñas y niños íntegramente, ya sea mediante la transcripción de toda la diligencia o con los medios tecnológicos al alcance del juzgado o tribunal que permitan el registro del audio; (4) los niños deben intervenir directamente en las entrevistas, sin que ello implique que no puedan tener representación durante el juicio, la cual recaerá en quienes legalmente estén llamados a ejercerla, salvo que se genere un conflicto de intereses, en cuyo caso debe analizarse la necesidad de nombrar un tutor interino; y (5) debe consul-

tarse a los niños sobre la confidencialidad de sus declaraciones, aunque la decisión final sea del juzgador, para evitarles algún conflicto que pueda afectar su salud mental o, en general, su bienestar. Finalmente, es importante enfatizar que en cada una de estas medidas siempre debe tenerse en cuenta el interés superior de la infancia por lo que no debe adoptarse alguna determinación que implique perjuicio para los niños, más allá de los efectos normales inherentes a su participación dentro del procedimiento jurisdiccional.

### 1a./J. 12/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 2479/2012. 24 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo directo en revisión 2618/2013. 23 de octubre de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Ana María Ibarra Olguín y Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo en revisión 386/2013. 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Amparo directo en revisión 266/2014. 2 de julio de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Amparo directo en revisión 648/2014. 3 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Tesis de jurisprudencia 12/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha quince de febrero de dos mil diecisiete.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 2618/2013, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 179.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del miércoles 22 de marzo de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## **DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. REGULACIÓN, CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA.**

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1072/2014. 17 DE JUNIO DE 2015. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN FORMULÓ VOTO CONCURRENTE. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIO: JULIO CÉSAR RAMÍREZ CARREÓN.

### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, conforme a lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia pronunciada por un Tribunal Colegiado en un juicio de amparo directo, y la materia es penal.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** El recurso de revisión hecho valer por la parte quejosa fue interpuesto en tiempo y forma, de conformidad con el artículo 86 de la Ley de Amparo. De las constancias de autos se advierte que la sentencia de amparo le fue notificada por lista a las partes el **veintisiete de febrero de dos mil catorce**,<sup>7</sup> surtiendo efectos el día **veintiocho** siguiente, por lo que el plazo de diez días que señala el artículo referido corrió del tres de marzo al catorce de marzo de dos mil catorce, descontándose los días **uno, dos, ocho** y **nueve de marzo, todos de dos mil catorce**, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En tales condiciones, dado que de autos se desprende que el recurso de revisión fue presentado el **trece de marzo de dos mil catorce**,<sup>8</sup> es evidente que se interpuso oportunamente.

<sup>7</sup> Foja 187 del DP. \*\*\*\*\*.

<sup>8</sup> Foja 3 del ADR. 1072/2014.

TERCERO.—**Cuestiones necesarias para resolver el asunto.** En este considerando se resumen los conceptos de violación, las consideraciones del Tribunal Colegiado y los agravios esgrimidos por el recurrente.

**I. Demanda de amparo.** En su escrito de demanda, \*\*\*\*\*, por conducto de su representante \*\*\*\*\*, señaló los siguientes argumentos en contra de la sentencia dictada por la Sala responsable:

- Se omitió el análisis de los agravios del agente del Ministerio Público, a pesar de que se expresaron con plena suficiencia de fundamento y razonamientos lógico-jurídicos en relación con la solicitud de incremento del grado de culpabilidad. Dado el papel de la representación social como apoyo de las víctimas del delito, sobre todo cuando se trata de un menor de edad; en todo caso, la Sala responsable debió haber suplido la deficiencia de la queja de los agravios vertidos por el Ministerio Público, tomando como principio rector el "interés superior del niño" y el de "igualdad procesal de las partes".

- La sentencia reclamada viola los principios de legalidad, congruencia, imparcialidad, justo y debido proceso, puesto que en ella se concluyó que los medios probatorios aportados en la causa son insuficientes para tener por comprobados los delitos imputados "absolviendo al enjuiciado", sin que dicha determinación se sustentara en el adecuado estudio del acervo probatorio, pues únicamente se tomó en cuenta la versión del justiciable.

- No se tomaron en cuenta: lo expuesto por la madre del menor ofendido, el depositado del propio menor afectado, los dictámenes oficiales, impresión diagnóstica e informe, todos en materia de psicología ofrecidos durante la averiguación previa y sus ampliaciones, ni la opinión de la perito tercero en discordia.

- Ante un conflicto de dos o más bienes jurídicos tutelados, deberá preferirse el interés superior del niño por lo que la sentencia que revoca la de primera instancia, causa agravio directo al menor al no castigarse las "conductas antijurídicas" en su perjuicio.

**II. Sentencia de amparo directo.** El Tribunal Colegiado expresó las siguientes consideraciones en su sentencia:

- Es infundado que la autoridad responsable fuera omisa en el estudio de los agravios planteados, con los cuales se pretendió rebatir el grado de culpabilidad y la reparación del daño moral; ya que si bien estos aspectos no fueron abordados, ello se debió a que el tribunal de alzada estimó que conforme

al conjunto de datos que constan en la causa de que se trata, no se llega a la certeza de las imputaciones realizadas en contra del justiciable, de modo tal que por la existencia de prueba insuficiente lo absolvió.

- Respecto al concepto de violación en el que se alega que se debió suplir la deficiencia de la queja a favor del menor con base en el interés superior del niño, aunque el recurrente haya sido la representación social; cabe destacar que dicho principio resulta orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses, pero que el tema de la ponderación de las pruebas en supuestos en donde se vean involucrados derechos de menores, en realidad constituye un tema de legalidad. Si como en el caso se determinó insuficiencia probatoria para dictar una sentencia condenatoria, tal forma de resolver no implica que dado el sentido de su fallo hubiera transgredido el interés superior del niño.

- Es correcta la consideración de la autoridad responsable de que en segunda instancia las pruebas presentadas por la representación social, resultan insuficientes para tener por acreditados los citados delitos de abuso sexual agravado y violación equiparada agravada.

- Se advierte que se consideró la minoría de edad de la víctima al aplicarse el principio jurídico garantista del interés superior del niño, pues se tomó en cuenta su versión de los hechos en el entendido de que no puede exigírsele la claridad de un adulto y también que, por el tipo de delitos generalmente de realización oculta, la versión de la víctima adquiere especial relevancia. Sin embargo, ello no significa que la sola manifestación del pasivo baste para tener por demostrados los ilícitos, ya que debe verse fortalecido con las demás pruebas recabadas de modo que hagan verosímil el relato, pues de no ser así, se reduce a mero indicio.

- En consideración al principio de presunción de inocencia, el imputado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le atribuye la comisión del delito, por el contrario quien acusa debe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del activo.

- No obstante que se cuenta con la imputación del infante agredido, del análisis de sus diversas manifestaciones se observan inconsistencias no menores y no existen otros medios de convicción eficaces que pudiera fortalecer la señalada imputación. Además, no se puede soslayar un contexto familiar hostil, lo que lleva a concluir que el dicho del afectado denota "influencia externa" sobre el mismo. Todo el contexto de violencia dentro del núcleo familiar

incidió en el menor creando "disposición contraria" respecto del enjuiciado (refiere el menor "ahora son enemigos"). Otras inconsistencias se refieren al lugar de los hechos, en las primeras declaraciones el menor agredido señaló las oficinas de televisión \*\*\*\*\* , lugar de trabajo de su padre, como uno de los sitios donde se dieron los hechos delictuosos; pero ello no corresponde con el dicho de una compañera del imputado que indicó que los niños asistían a dichas oficinas sin que se observaran alterados, al contrario, se refirió a ellos como niños muy normales, además de que en dichas instalaciones habían más personas por lo que se torna poco creíble la versión del menor agredido. También resulta inconsistente con el dicho del pasivo, la versión de su hermano \*\*\*\*\* (de nueve años de edad), quien supuestamente también era agredido sexualmente por su padre, pues \*\*\*\*\* no refirió evento alguno de esa naturaleza y señaló que su papá, su hermano y él se la pasaban bien juntos, siempre muy divertidos. El menor agredido relató los hechos de maltrato y violencia sexual el veintiséis de agosto, doce de septiembre y veinte de octubre de dos mil ocho, pero también obran en autos del incidente de cambio de guarda y custodia las declaraciones del menor de fechas veintiuno de julio y veintisiete de agosto del referido dos mil ocho, en donde expresó su deseo de seguir jugando con su hermano y convivir con su papá, pero que extraña mucho a su mamá.

- Las frases utilizadas<sup>9</sup> por el menor agredido hacen pensar en la posibilidad de influencia externa, pues son de un cierto grado de abstracción que no es común en personas de tan corta edad (cuatro años). También se hizo notar por el ad quem que ante el Ministerio Público el dicho del menor no fue espontáneo sino conducido mediante el interrogatorio que el fiscal le formuló, enfocado al tema del ataque sexual que se denunciaba, de modo que refirió el menor "mi papá biológico es 'malo' y al cuestionarle ¿alguien te dijo que nos dijeras eso? Respondió: 'mi mamá dijo que mi papá biológico es malo'".
- La aseveración de que el dicho del menor no se encuentra apoyado en otros elementos probatorios eficaces, se debe a que lo narrado por la madre

<sup>9</sup> "Antes eran amigos mi mamita y \*\*\*\*\* , ahora son enemigos y no sé por qué, yo quiero vivir con mi mamita, no quiero vivir con \*\*\*\*\* porque ya somos enemigos ... porque es mal educado, porque me quiso partir en dos, porque no me ama, porque me pega, me rasguña, me pega en mi bomberito ..." a la pregunta "¿sabes por qué estás aquí?" respondió "Sí, para decirte que \*\*\*\*\* me pega, "¿quién es \*\*\*\*\*? un padre biológico que me pega, me rasguña, me patea me da mordidas; ¿y tú deseas que se castigue a tú papá por hacer lo que te hizo? Sí, quiero que se vaya a la cárcel; ... "mi papá biológico se llama \*\*\*\*\* quien me trataba mal, muy mal me pegaba ...., me daba con el zapato en todas partes, en todo mi cuerpo, ... de día y de noche"; yo voy a castigar a todos los que "no me aman en la casa de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*" me dan "porquería".

y la abuela materna del menor; así como los dictámenes oficiales en psicología carecen de valor convictivo.

- De conformidad con los artículos 162 y 264 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, su finalidad es auxiliar al juzgador en el examen de personas u objetos que requieran conocimientos especiales; en la etapa del proceso corresponde al juzgador su valoración, quien según las circunstancias del caso determinará si cuentan o no con fuerza probatoria, pues en él recae la responsabilidad de decidir en torno a la certeza de los hechos investigados.

- En la especie se tienen tres opiniones técnicas, emitidas por los peritos oficiales \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* que en lo esencial concluyeron que sí se detectaron alteraciones psicológicas emocionales y conductuales, mismas que son compatibles con menores que han sido víctimas de agresión sexual. Se sugiere una exploración profunda sobre posible agresión sexual y la afectación en el sano desarrollo psicosexual. La afectación psicoemocional que presenta el niño \*\*\*\*\* como consecuencia de la violencia sexual, coincide con los síntomas descritos por los especialistas, los cuales han sido encontrados en personas que han sido sexualmente agredidas.

- El dictamen psicológico victimal suscrito por el perito \*\*\*\*\* no se relaciona con el delito que se investiga, pues se menciona como delito el de lesiones y aunque se sugiere una exploración profunda sobre posible agresión sexual, no realiza determinaciones respecto a ese punto sino referidas a violencia familiar.

- En relación al dictamen emitido por \*\*\*\*\* , aunque se realizó con los requisitos formales y bajo la metodología correspondiente, no se encuentra dentro del dictamen el sustento para afirmar que en el evento vivenciado por el menor fue agredido por una persona significativa para él, como lo es su padre. Que el menor presenció el acercamiento sexual entre su padre y su actual pareja; observándose que dichos hechos aún están en investigación en la averiguación previa, por lo que no es dable afirmarlos como ciertos.

- Respecto a la impresión diagnóstica suscrita por \*\*\*\*\* , se destaca que el mismo no está dirigido a aclarar los hechos sino a determinar una intervención en el ámbito clínico a fin de implementar un proceso psicoterapéutico. Además que en dicho documento no aparecen datos relacionados con los antecedentes personales y familiares del menor, pues sin ellos no se puede tener un panorama general del caso en cuestión. No se desprende el sustento que tiene para mencionar "como consecuencia de la violencia

sexual, pues dicho hecho aún está en investigación en la averiguación previa que nos ocupa."

- Por otro lado, la perito tercero en discordia indicó que los dictámenes a cargo de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* presentan inconsistencias, al carecer de cierta información, al no sustentar su dicho, que se indicó que el menor tiene un pensamiento funcional, cuando a la edad de cuatro años, el tipo de pensamiento es concreto, no se cita a los especialistas de acuerdo a los cuales los síntomas observados son indicativos de agresión sexual, ni se detalla cuáles son dichos síntomas. Por otro lado, se hace notar que ni el especialista en materia de psicología propuesto por la defensa ni la perito tercero en discordia pudieron entrevistarse con el menor, en virtud de que la madre de éste se opuso, por lo que esta última perito no pudo tampoco determinar la sintomatología que presentaba el menor.

- Se presentó como otro motivo de queja que no se consideró el informe del proceso terapéutico del menor afectado, emitido el veintisiete de enero de dos mil doce, por \*\*\*\*\* , coordinadora del área infantil de la \*\*\*\*\* en el que se señaló: "Las manifestaciones emocionales que presentaba \*\*\*\*\* en las primeras sesiones terapéuticas como consecuencia de la violencia sexual y física que vivió eran: ambivalencia emocional hacia su padre \*\*\*\*\* , miedo, angustia y tristeza por volverlo a ver o que se esconda de nuevo; juegos sexuales que no corresponden a su edad; sobreestimulación sexual; cambios en el estado de ánimo que van de la agresividad a la indefensión; ansiedad; terrores nocturnos; enuresis; regresiones". Sin embargo, en contraposición a tal documental se encuentra el diverso informe académico suscrito por la profesora \*\*\*\*\* de veintiuno de mayo de dos mil doce, en el que hizo saber que el menor cursaba el segundo año de primaria, con madurez y aprovechamiento adecuado al grado escolar, teniendo un promedio de 8.5 y un comportamiento adecuado. "Alumno que reporta buen comportamiento, buenos hábitos, cumplimiento de trabajo y buenas relaciones con sus compañeros.". Así, que se encuentran puntos de vista contrarios en torno a la actitud y conducta del menor, que en realidad constatan la débil firmeza convictiva de los elementos probatorios tendentes a evidenciar que aquél cuenta con los rasgos característicos de quienes han sufrido una agresión sexual.

- Otro elemento contrapuesto es la versión del inculpado quien negó la imputación en su contra y que indicó que siempre trató bien a su hijo, que nunca lo atacó sexualmente; lo cual halla sustento en el dicho de diverso menor \*\*\*\*\* (medio hermano mayor del agredido), así como en el de la abuela paterna \*\*\*\*\* , la compañera de trabajo del justiciable, \*\*\*\*\* y la persona encargada de cuidar a los menores, \*\*\*\*\* . Por otro lado,

los perfiles psicológicos del justiciable no revelan que su personalidad denote características de los agresores sexuales y a diferencia de los otros dictámenes, se estimó que éste sí reúne los requisitos formales, de contenido y metodología indispensables, correspondiendo los resultados de su evaluación con sus conclusiones.

• Así, al resultar infundados los conceptos de violación expresadas por la amparista principal **y al no advertirse deficiencia alguna que suplir a su favor, en términos del artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo, se declara constitucional la sentencia reclamada y se niega el amparo.**

**III. Recurso de revisión.** La parte recurrente principal planteó los siguientes agravios en contra de la sentencia de amparo dictada por el Tribunal Colegiado:

• Indebida interpretación de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el Tribunal Colegiado del conocimiento, al restar valor convictivo al dicho del menor, las periciales en materia de psicología (considerando décimo) y confirmar la sentencia reclamada en la que se absuelve al imputado de los delitos de abuso sexual y violación equiparada; no atiende al mandato de interpretación como lo prescribe el artículo 1o. constitucional y demás instrumentos internacionales que tutelan los derechos de los niños. Existe una ley en blanco que no denota los alcances materiales de la ponderación del interés superior del niño en casos penales, en relación con el tema de la suplencia de la queja, pues así lo establece el artículo 79, fracción II, de la Ley de Amparo y la tesis aislada 1a. CXIV/2008, de rubro: "MENORES DE EDAD E INCAPACES. CUANDO SON VÍCTIMAS DE UN DELITO, PROCEDE LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE, INCLUSO SI EL RECURSO DE REVISIÓN LO INTERPUSO EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN."

• El Tribunal Colegiado omitió aplicar el Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afectan a Niñas, Niños y Adolescentes, ya que se debió garantizar el acceso a la justicia, fundándose en el respeto de los derechos humanos del menor ofendido.

• En atención a la garantía de seguridad jurídica que consagra el artículo 16 constitucional, merece especial atención la manera en que el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, pone en manos del juzgador la facultad discrecional de decidir cuándo una prueba es insuficiente. En el caso, se sesgan inapropiadamente las declaraciones del menor y las

opiniones vertidas en los dictámenes en materia de psicología, pues en la resolución no se replica de modo completo cada uno de los elementos de prueba señalados, sino que se selecciona determinada porción descontextualizándola, a fin de resaltar ciertos aspectos que considera pertinentes pero sin fundamento alguno (lo anterior constituye una tergiversación por parte del Tribunal Colegiado de las constancias que efectivamente obran en autos).

- Los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado alegando un contexto de grave hostilidad entre los padres del menor, califican de manera subjetiva el actuar de la madre del menor y al respecto citan todas las actuaciones en el juicio familiar y en la causa penal donde la madre y la abuela materna fueron señaladas como imputadas del delito de homicidio en grado de tentativa en contra del padre. Bajo esta perspectiva se indica que el menor fue influido de manera externa para declarar.

**IV. Recurso de revisión adhesiva.** La parte recurrente adhesiva planteó los siguientes argumentos para sustentar las consideraciones de la sentencia de amparo dictada por el Tribunal Colegiado:

- El interés superior del niño no implica que su aplicación pueda ser arbitraria, ya que al analizar lo que sea más benéfico para el menor no debe llevar al juzgador a soslayar el análisis de sus declaraciones, sobre todo como en el caso que resulta evidente un conflicto entre la representante del menor (madre) y el inculpado.

- La resolución debe partir de bases firmes con pruebas fehacientes que sustenten el derecho o bien jurídico transgredido, pues también es parte de la protección del menor evitar hacerle creer situaciones no acordes a la realidad.

- No puede prevalecer el interés superior del menor frente a otro derecho fundamental, sino que ambos deben interpretarse de forma armónica. En el caso, aun supliendo la deficiencia de la queja, la autoridad judicial concluyó que había insuficiencia probatoria.

- La valoración de las pruebas constituye un tema de legalidad, no siendo dable su análisis por ser una apreciación de la autoridad judicial que no conlleva resolver sobre temas de constitucionalidad.

**CUARTO.—Estudio de la procedencia del recurso de revisión.** De conformidad con el artículo 107, fracción IX, de la Constitución «Federal», 81, fracción II, de la Ley de Amparo y los puntos primero y segundo del Acuerdo

General Plenario Número 9/2015, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, tienen que actualizarse cualquiera de los supuestos previstos en el inciso (a) y cumplirse, adicionalmente, con los requisitos a los que se refiere el inciso (b):<sup>10</sup>

**(a)** En la sentencia recurrida debe subsistir alguno de los problemas de constitucionalidad que a continuación se señalan: **(i)** pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma general; **(ii)** interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte; o, **(iii)** haber omitido el estudio de cualquiera de las cuestiones mencionadas o, cuando se hubieren planteado en la demanda,<sup>11</sup> se hayan calificado de inoperantes, insuficientes o ineficaces.

**(b)** El problema de constitucionalidad debe entrañar la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva. Al respecto, el Acuerdo General Plenario 9/2015 señala que se actualizará dicho requisito, cuando habiéndose surtido los requisitos del punto anterior, se aprecie que la decisión dará lugar a un pronunciamiento novedoso o de relevancia para el orden jurídico nacional, así como cuando lo analizado en la sentencia recurrida pueda implicar el desconocimiento de un criterio sostenido por este Alto Tribunal relacionado con alguna cuestión propiamente constitucional, por haberse resuelto en contra de dicho criterio o se hubiere omitido su aplicación.

De acuerdo con tales premisas, se advierte que en el caso el recurso de revisión resulta procedente ya que en Tribunal Colegiado de Circuito realizó una interpretación de los artículos 4o. constitucional y 3, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño, en relación al interés superior del niño, por las razones siguientes:

---

<sup>10</sup> Sobre el tema es aplicable la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en lo esencial, esta Primera Sala también comparte: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.". Datos de localización: Tesis de jurisprudencia 2a./J. 64/2001. Novena Época. Segunda Sala. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, página 315.

<sup>11</sup> Sobre el tema es aplicable la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de título y subtítulo siguientes: "AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ES PROCEDENTE CUANDO EN LA DEMANDA SE ALEGA LA OMISIÓN DE LA RESPONSABLE DE REALIZAR EL CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL." [Tesis 1a. XCII/2014 (10a.). Localizable en el «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas y en la» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 534]

De los antecedentes reseñados y de una lectura íntegra de la sentencia dictada en el juicio de amparo directo \*\*\*\*\* , se advierte que si bien no se reclamó la inconstitucionalidad de alguna norma de carácter general en la demanda de amparo, sí se invocó el interés superior del menor como marco de referencia para resolver el asunto.<sup>12</sup>

En efecto, el menor agraviado, por conducto de su representante (progenitora) señaló en sus conceptos de violación que "si bien no existe disposición expresa en relación a la suplencia de la queja a favor de la víctima u ofendido, se señala que los derechos de éstos deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos sin olvidar que en el caso particular es de considerarse el interés superior del niño ...";<sup>13</sup> toda vez que consideró no se suplió la deficiencia de la queja en favor de su menor hijo al estimar en segunda instancia que ante la insuficiencia probatoria, lo procedente era absolver al sentenciado de los delitos de abuso sexual agravado (dos) y violación equiparada agravada (dos).

En relación con lo anterior, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito señaló que, el interés superior del menor es un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses, por lo cual la autoridad judicial tiene el deber de determinar lo mejor para el menor. Que el tema de la ponderación de las pruebas en supuestos donde se vean involucrados derechos de menores, en realidad constituye un tema de legalidad. La determinación de la veracidad de los hechos es una cuestión de apreciación y valoración que no implica, una afectación al interés superior del niño, ya que una cosa es resolver lo más benéfico para el menor, y otra, establecer cuáles son las premisas fácticas de los casos donde se vean involucradas las prerrogativas de los infantes.<sup>14</sup>

El órgano colegiado concluyó que no es posible, con apoyo en el principio del interés superior del menor, soslayar los requisitos indispensables

---

<sup>12</sup> La procedencia del recurso de revisión en asuntos en los cuales, si bien no se alegó expresamente la inconstitucionalidad de una norma general por la parte quejosa, pero, sí se invocó el principio de rango constitucional del interés superior del menor como marco de referencia para la resolución del amparo en sus conceptos de violación, ha sido reconocida por esta Primera Sala, al resolver por unanimidad de votos el amparo directo en revisión 2887/2013, en sesión de 22 de octubre de 2013 y, por mayoría de cuatro votos, el amparo directo en revisión 2252/2013, en sesión de 4 de diciembre de 2013.

<sup>13</sup> Foja 14 del amparo directo penal \*\*\*\*\*.

<sup>14</sup> Foja 167 –anverso y reverso– del amparo directo penal \*\*\*\*\*.

para el dictado de una sentencia condenatoria, como es la suficiencia e idoneidad de las pruebas, ya que el juzgador deberá ponderar además otros principios inmersos como el de legalidad, debido proceso, adecuada defensa y presunción de inocencia, haciéndolos coexistir como elementos complementarios del ordenamiento jurídico. La resolución absolutoria en favor del sentenciado, no implica la afectación al interés superior del menor, sino que aun considerándolo (pues el menor pudo rendir su versión de los hechos), atendiendo al principio de legalidad y sin que exista deficiencia alguna que suplir en su favor, lo procedente es declarar la constitucionalidad de la sentencia reclamada y negar el amparo.

En vista de lo anterior, es evidente que el Tribunal Colegiado se pronunció sobre la interpretación del artículo 4o. constitucional, en cuanto a los alcances del principio del interés superior del menor en materia penal cuando se involucra un menor como víctima, pues consideró que ante la insuficiencia probatoria y la ponderación de los principios de legalidad, debido proceso, adecuada defensa y presunción de inocencia, el interés superior del menor no se trastocó.

Asimismo, de la lectura íntegra del escrito del recurso de revisión, se advierte que los razonamientos vertidos por el Tribunal Colegiado, fueron controvertidos por la parte recurrente principal, pues se duele principalmente de que se realizó una incorrecta interpretación de los artículos 1o. y 4o. constitucionales y demás instrumentos interpretativos que tutelan los derechos de los niños. Existe una ley en blanco que no denota los alcances materiales de la ponderación del interés superior del niño como víctima en casos penales.

**De esta forma, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá establecer si la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado de Circuito es acorde con dicho interés del menor, las normas de protección de la infancia y los derechos del inculgado, previstos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.**

Además, en lo que atañe a los requisitos de importancia y trascendencia, los mismos también se satisfacen en el caso particular, toda vez que se involucra el estudio de la especial relación que guarda el principio del interés superior del menor y la suplencia de la deficiencia de la queja en el procedimiento penal en el que el menor es señalado como víctima.

Por otra parte, son inoperantes para efectos de la procedencia del recurso de revisión, el agravio del recurrente tendente a combatir las consideraciones

del Tribunal Colegiado de Circuito, relativas a la calificación de legal del acto reclamado en cuanto a la apreciación y valoración de las pruebas, pues se trata de un aspecto de legalidad que no es materia del recurso de revisión en amparo directo.

Ahora bien, conforme a la técnica del recurso de revisión en amparo directo, procede atender los agravios adhesivos encaminados a controvertir la procedencia del recurso principal, por ser de estudio preferente ya que de prosperar sería innecesario estudiar el asunto en el tema de fondo.

Apoya lo anterior la tesis «2a. LXIV/2007»<sup>15</sup> de la Segunda Sala, de rubro y contenido siguientes:

"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS TENDIENTES A DEMOSTRAR LA INOPERANCIA DE LOS PLANTEAMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD, SON DE ESTUDIO PREFERENTE.—Los agravios expresados en la revisión adhesiva tendientes a demostrar la inoperancia de la impugnación constitucional de un precepto legal en el amparo directo en revisión, cuando se equiparan a los concernientes a la improcedencia de un juicio de amparo indirecto contra leyes, son de estudio preferente, pues versan sobre una cuestión que conforme a la estructuración procesal debe decidirse en forma preliminar al tema de fondo, ya que de resultar fundados, harían innecesario el pronunciamiento en ese último aspecto."

Al respecto, el recurrente adhesivo señala que al tratarse en lo principal, de un debate en relación con la valoración de las pruebas, dicho ejercicio ponderativo por parte de la autoridad judicial, no implica una resolución sobre temas de constitucionalidad, sino que solamente son aspectos relativos a la legalidad de la sentencia recurrida. Lo anterior resulta infundado, pues como se explicó en el apartado de esta ejecutoria relativo a la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, en el presente caso, el Tribunal Colegiado se pronunció sobre la interpretación del artículo 4o. constitucional, en cuanto a los alcances del principio del interés superior del menor en materia penal cuando se involucra un menor como víctima, pues consideró que ante la insuficiencia probatoria y la ponderación de los principios de legalidad, debido proceso, adecuada defensa y presunción de inocencia, el interés superior del menor no se trastocó, de forma tal, que el análisis que el presente caso amerita

---

<sup>15</sup> Novena Época. Registro digital: 172150. Segunda Sala. Tesis aislada 2a. LXIV/2007. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, junio de 2007, materia común, página 348.

debe determinar si la interpretación efectuada por el Tribunal Colegiado de Circuito es acorde con dicho interés del menor, las normas de protección de la infancia y los derechos del inculpado, previstos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Es importante destacar que en el presente asunto opera la suplencia de queja, de conformidad con el artículo 79, fracción III, inciso b), de la Ley de Amparo vigente, porque se trata de la víctima como recurrente, inclusive ante la ausencia de conceptos de violación o agravios.

Con mayor razón debe suplirse la deficiencia al recurrente, por tratarse de un menor de edad. Lo cual resulta procedente con independencia de la naturaleza de los derechos cuestionados.<sup>16</sup>

Precisado lo anterior, cabe recordar que en el presente asunto, el progenitor fue acusado de cometer en contra de su menor hijo, actos probablemente constitutivos de dos delitos de abuso sexual agravado y dos de violación equiparada agravada. En primera instancia se dictó sentencia condenatoria, y en segunda instancia, la Sala responsable absolvió al sentenciado por insuficiencia probatoria, para acreditar tales delitos, señalando que en un contexto familiar hostil en que se encontraba el menor era factible que se condujera motivado por influencia externa, además no existían otros medios de convicción que se administraran para sustentar la condena.

Ahora bien, para efectos prácticos, el estudio de fondo se estructurará en cuatro apartados:

a) Alcance del principio del interés superior del menor en los asuntos de naturaleza penal cuando la víctima sea un menor.

b) Los deberes del juzgador en los asuntos en los cuales se vean involucrados los derechos de los niños.

c) La figura de la suplencia de la deficiencia de la queja en favor de la víctima u ofendido menor de edad.

<sup>16</sup> "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." (Novena Época. Registro digital: 175053. Primera Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, mayo de 2006, materia civil, tesis 1a./J. 191/2005, página 167)

d) El interés superior del niño, en la práctica judicial en materia penal.

### **I. Alcance del principio del interés superior del menor en los asuntos de naturaleza penal cuando la víctima es un menor.**

#### **a) Doctrina de esta Primera Sala respecto al principio del interés superior del menor.**

Resulta ya común señalar que **el interés superior del menor es un principio de rango constitucional** implícito en la regulación de los derechos de los infantes consagrados en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>17</sup> Así, lo ha reconocido esta Primera Sala en la tesis aislada número 1a. XLVII/2011, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL."

Bajo esta lógica, se ha enfatizado reiteradamente que la plena observancia de dicho principio exige, entre otras cosas, tomar en cuenta los aspectos dirigidos a proteger y garantizar el desarrollo de los menores y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores en el proceso de elaboración de leyes, diseño de políticas públicas y aplicación de las normas concernientes a la infancia. Al respecto, véase la tesis aislada 1a. CXXI/2012 (10a.) de esta Primera Sala, de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUS ALCANCES Y FUNCIONES NORMATIVAS."<sup>18</sup>

En el ámbito jurisdiccional, el interés superior del menor de edad se proyecta como un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un menor de edad en el caso en concreto o que pueda afectar sus intereses.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Véase la tesis aislada XLVII/2011 (10a.), de esta Primera Sala, de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 310.

<sup>18</sup> Tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro IX, Tomo I, junio de 2012, página 261.

<sup>19</sup> Respecto a los alcances del interés superior del menor aplicables en el ámbito jurisdiccional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló en su opinión consultiva 17/2002, sobre condición jurídica y derechos humanos del niño, que **el interés del niño debe entenderse como la premisa bajo la cual se debe interpretar, integrar y aplicar la normativa de la niñez y de la adolescencia**, y que constituye por ello, un **límite a la discrecionalidad de las autoridades en la adopción de decisiones relacionadas con los niños**. Véase, opinión consultiva 17/2002, página 16.

En virtud de lo anterior, esta Primera Sala ha enfatizado que el interés superior del menor ordena a todos los órganos jurisdiccionales la realización de una interpretación sistemática que tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y en las leyes de protección de la niñez. Por lo que, frente a medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un escrutinio mucho más estricto en relación con la necesidad y proporcionalidad de la medida en cuestión. Tales consideraciones dieron origen a la tesis jurisprudencial 1a./J. 18/2014 (10a.) de esta Primera Sala, de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL."<sup>20</sup>

Paralelamente a lo anterior, es necesario reconocer que la configuración del interés superior del menor como concepto jurídico indeterminado, dificulta notablemente su aplicación. El interés superior del menor no puede definirse a priori y de forma unívoca y definitiva para todos los casos. Por lo que, resulta necesario encontrar criterios para averiguar racionalmente, en qué consiste el interés del menor en los casos correspondientes. Así lo dispuso esta Primera Sala en la tesis jurisprudencial 1a./J. 44/2014 (10a.), cuyos título y subtítulo son: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS."<sup>21</sup>

En este orden de ideas, la Primera Sala ha señalado algunos criterios relevantes para la determinación en concreto del interés superior del menor, en los casos en que esté de por medio su situación familiar. Así, se debe proveer, por el medio más idóneo, a las necesidades materiales básicas o vitales del menor, y a las de tipo espiritual, afectivas y educacionales; se deberá atender a los deseos, sentimientos y opiniones del menor, siempre que sean compatibles con lo anterior e interpretados de acuerdo con su personal madurez o discernimiento; y se debe mantener, si es posible, el *statu quo* material y espiritual del menor y atender a la incidencia que toda alteración del mismo pueda tener en su personalidad y para su futuro.

Es necesario advertir que para valorar el interés superior del menor, muchas veces se impone un estudio comparativo y, en ocasiones, beligerante

---

<sup>20</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, febrero de 2011, página 616.

<sup>21</sup> Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas y en la» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 270.

entre varios intereses en conflicto, por lo que el Juez tendrá que examinar, minuciosamente, las circunstancias específicas de cada caso para poder llegar a una solución estable, justa y equitativa especialmente para el menor, cuyos intereses deben primar frente a los demás que puedan entrar en juego, procurando la concordancia e interpretación de las normas jurídicas en la línea de favorecer al menor.

De los anteriores precedentes, es posible concluir que en el ordenamiento jurídico mexicano el interés superior del menor es un concepto que se proyecta en tres dimensiones, a saber: **a)** como derecho sustantivo, en cuanto el menor de edad tiene el derecho a que su interés superior sea consideración primordial y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses respecto a una cuestión debatida; **b)** como principio jurídico interpretativo fundamental, en el sentido de que si una norma jurídica admite más de una interpretación, se elegirá aquella que satisfaga de manera más efectiva sus derechos y libertades a la luz del interés superior del menor; y, **c)** como norma de procedimiento, siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte los intereses de uno o más menores de edad, se deberá incluir en el proceso de decisión una estimación de las posibles repercusiones en el menor. Asimismo, la justificación de la medida adoptada deberá dejar patente que se consideró el interés superior del menor en el análisis de las diversas alternativas posibles.<sup>22</sup>

En definitiva, el interés superior del menor es un principio vinculante en la actividad jurisdiccional, para todos aquellos casos en que intervengan menores o que puedan verse afectados sus intereses, a fin de garantizar su pleno desarrollo y la efectiva protección de sus derechos.

Así, es de notarse que, los alcances de dicho principio no se limitan a las controversias del orden familiar, sino que permean cualquier materia en la que se afecten los derechos de un menor, como es el caso de los asuntos de naturaleza penal.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Estas tres dimensiones han sido reconocidas por el **Comité sobre los Derechos del Niño** en su Observación General No. 14 "Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial" (artículo 3, párrafo 1, Convención sobre los Derechos del Niño), CCPR/C/21, aprobada por el Comité sobre los Derechos del Niño en su 62o. periodo de sesiones, página 4, §6 (en lo sucesivo "Observación General No. 14").

<sup>23</sup> La **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha reconocido el alcance del principio del interés superior del menor a todos los procedimientos jurisdiccionales o administrativos en los que se discuta algún derecho de un niño en su opinión consultiva OC-17/2002 "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño", de 28 de agosto de 2002, página 73, §95 y página 86, §2 (en lo sucesivo "opinión consultiva 17/2002"). Por su parte, el **Comité de los Derechos del Niño** ha señalado que en la vía penal, el interés superior se aplica a los niños en conflicto con la ley (es

### **b) La condición de vulnerabilidad de los menores de edad en los supuestos en los que son víctimas de un delito y la respuesta por parte del ordenamiento jurídico.**

Tradicionalmente, tanto la doctrina como el legislador, han centrado sus esfuerzos en la figura del inculcado como eje central del sistema penal, ya sea desde la perspectiva de la configuración del delito, o bien, desde su cualidad de titular de derechos fundamentales.

Sin embargo, la víctima del delito ha ido adquiriendo un importante protagonismo, debido al reconocimiento de la **condición de vulnerabilidad** en la que se sitúa una persona después de haber sufrido un delito, lo cual es particularmente grave en aquellos casos en que un menor de edad ha sido objeto de una agresión física o sexual.

En principio, es posible señalar que la condición de vulnerabilidad se presenta cuando existe una importante limitación para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la agresión delictiva, provocando una nueva "victimización" en la persona. Asimismo, dicha condición puede proceder de diversas causas, ya sea la edad, el género, la condición de discapacidad o la preferencia u orientación sexual, o bien, condición económica, social o cultural, entre muchas otras.<sup>24</sup>

Por obvio que parezca, es necesario enfatizar que la condición de vulnerabilidad de la víctima es especialmente evidente en el caso de los menores de edad, debido a su situación especial de desarrollo e inmadurez física y psicológica. Es por ello que, resulta indispensable diferenciar el tratamiento de un menor dentro del aparato de administración de justicia, pues, como ha

---

decir, autores presuntos, acusados o condenados) o en contacto con ella (como víctimas o testigos), así como a los niños afectados por la situación de unos padres que estén en conflicto con la ley, véase *Observación General* No. 14, páginas 8 y 9, §27-28. En el mismo sentido véase, **Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas**, *Directrices sobre la justicia en asuntos concernientes a los niños víctimas y testigos de delitos*, resolución 2005/20, 36a. sesión plenaria de 22 de julio de 2005, anexo1, §8 (en lo sucesivo "Directrices ONU").

<sup>24</sup> Es de notarse que tal concepto de situación de vulnerabilidad surgió en el marco de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, en cuyos trabajos preparatorios participaron las principales redes iberoamericanas de operadores y servidores de los sistemas de justicia, entre ellos, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas, la Federación Iberoamericana de Ombudsmán y la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados. Véase, Secretaría Permanente de la Cumbre Judicial Iberoamericana, *Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*, Brasilia, XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, marzo 2008, §3 y 11.

señalado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en caso contrario se corre el riesgo de desconocer la realidad y omitir la adopción de medidas especiales para la protección de los niños, con grave perjuicio a su persona.<sup>25</sup>

A juicio de esta Primera Sala, dichas medidas deben estar especialmente dirigidas a la consecución de dos objetivos, por un lado, disminuir los efectos directos e indirectos de la experiencia traumática vivida y, por el otro, lograr el desarrollo sano y armónico de su personalidad a futuro.

## **II. Los deberes del juzgador en los asuntos en los cuales se vean involucrados los derechos de los niños en el marco de un proceso de justicia penal.**

De lo desarrollado hasta aquí, se desprende que todas las autoridades involucradas en el proceso de justicia penal deben respetar los derechos fundamentales de los que goza cualquier víctima del delito, aunado a que en función de garantizar al máximo el interés superior del menor, es necesario que las autoridades enfatizen su actuar en tres aspectos primordiales: **a)** el reconocimiento de la dignidad humana del menor; **b)** su no revictimización; y, **c)** la participación del menor en el proceso penal.<sup>26</sup> A continuación nos ocuparemos de cada una de estas medidas:

### **i. Reconocimiento de la dignidad del menor.**

El principio del interés superior del menor coloca acertadamente el acento en la realidad del infante como sujeto digno de atención y protección pero, al mismo tiempo, lo reconoce como sujeto titular de derechos. Así, **el reconocimiento de su dignidad conlleva el deber de respetar y considerar al infante víctima como una persona con necesidades, deseos e intereses propios, a no ser humillado o degradado** y paralelamente exige alejarnos de la concepción del menor como un simple receptor pasivo de protección y cuidado, o bien, como un medio para determinar la responsabilidad del inculpado en el proceso penal.

Al respecto, cabe destacar que la dignidad de la persona no se identifica ni se confunde con un concepto meramente moral sino que **se proyecta**

<sup>25</sup> Véase al respecto, *opinión consultiva* 17/2002, §96.

<sup>26</sup> Sobre el tema, el **Comité de Derechos Humanos** en su Observación General No. 13, sobre la igualdad de todas las personas a ser escuchadas por un tribunal competente, señaló que "por lo menos" los menores deben ser titulares de los mismos derechos que las personas adultas dentro de los procedimientos judiciales. Véase Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Observación General* No. 13, 13/04/84, CCPR/C/21, página 4.

en nuestro ordenamiento como un bien jurídico consustancial al ser humano merecedor de la más amplia protección jurídica, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>27</sup>

En este orden de ideas, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como un derecho fundamental que debe ser respetado en todo caso, cuya importancia resalta al ser la

<sup>27</sup> **Artículo 1o., 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 sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

**Artículo 2o., apartado A, fracción II:** "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:

"...

"II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los Jueces o tribunales correspondientes."

**Artículo 3o., fracción II:** "II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

"Además:

"...

"c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos."

**Artículo 25** Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo. ..."

Sobre el tema, César Landa señala que si bien la dignidad opera como una cláusula interpretativa constitucional, también es protegible por sí misma, en tanto constituye un principio y un derecho fundamental justiciable. Véase, C. Landa, "Dignidad de la persona humana", en *Cuestiones Constitucionales*, México, IJ-UNAM, Núm.. 7, julio-diciembre 2002, pp. 112 y 119. Véase también E. Benda, "Dignidad Humana y derechos de la personalidad", en Benda *et. al.*, *Manual de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 2a. edición, pp. 120 y 121; y M. Alonso Álamo, "¿Protección penal de la dignidad? a propósito de los delitos relativos a la prostitución y a la trata de personas para la explotación sexual", en *Revista Penal*, Núm. 19, 2007, pp. 6 y 7.

**base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad.**<sup>28</sup>

Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que se trata de una **norma jurídica** que consagra un derecho fundamental a favor de la persona 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, entendida ésta –en su núcleo más esencial– como **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>29</sup>

En consecuencia, a fin de respetar la dignidad del menor en el orden penal, es necesario que se le brinde una **asistencia eficaz que incluya un tratamiento profesional con sensibilidad y tacto a lo largo del proceso de justicia, que considere sus necesidades inmediatas y la evolución de sus facultades (en función del sexo, impedimentos físicos, nivel de**

<sup>28</sup> Tales consideraciones se encuentran contenidas en la tesis aislada P. LXV/2009 del Tribunal Pleno, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 8, así como en la tesis aislada P. VII/2013 (9a.) del Tribunal Pleno, de rubro: "DERECHO AL MÍNIMO VITAL. SU CONTENIDO TRASCIENDE A TODOS LOS ÁMBITOS QUE PREVEAN MEDIDAS ESTATALES QUE PERMITAN RESPETAR LA DIGNIDAD HUMANA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas y» en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 136. De igual manera, véase la tesis jurisprudencial P./J. 34/2013 (10a.) del Tribunal Pleno, cuyos título y subtítulo son: "TRABAJO PENITENCIARIO. SU DESARROLLO DEBE ESTAR ERIGIDO SOBRE LA OBSERVANCIA Y EL RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas» y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 128.

<sup>29</sup> Al respecto cabe realizar una referencia especial a la doctrina constitucional desarrollada por el tribunal constitucional Alemán sobre la justiciabilidad del derecho a la dignidad humana y sus alcances de protección, consultable en V. Münch Ingo, "La dignidad del hombre en el derecho constitucional alemán", en Foro, nueva época, Núm. 9, 2009, pp. 107-123. En efecto, el tribunal constitucional de Alemania ha señalado que la violación de la dignidad humana no se actualiza solamente porque se lastimen los intereses de una persona, sino que debe añadirse el hecho de que la misma haya sido sometida a un trato que cuestione su calidad de sujeto. Así, el trato que afecta la dignidad humana, otorgado por el poder público, debe ser considerado como una minusvaloración de las garantías de que goza el ser humano, en virtud de ser persona, y en ese sentido tiene también el carácter de un trato abyecto (sentencia de la Segunda Sala de 15 de diciembre de 1970 –2BvF1/69–).

madurez)<sup>30</sup> y, además, que se conduzca con pleno respeto a su intimidad e integridad física, mental y moral.<sup>31</sup>

Por tanto, todas las autoridades que estén en contacto con el menor víctima—incluido el juzgador—están obligadas a cumplir los anteriores lineamientos a lo largo de la secuela procedimental, por lo que deberán ser observados en los exámenes médicos, psicológicos o de cualquier otra índole a los que se someta al menor víctima, así como en todas las actuaciones en las que se le involucre, tales como entrevistas o interrogatorios.

## ii. Protección y no revictimización del menor.

Proveer al interés superior del menor víctima conlleva un deber de protección por parte de todos los involucrados en el proceso penal. Dicho deber reitera la necesidad de tomar medidas adicionales a favor de la infancia en materia penal y se proyecta en dos dimensiones principalmente: **a)** protección en contra de todo sufrimiento, situación de riesgo o tensión innecesaria (incluyendo intimidación, represalias y victimización secundaria o revictimización); y, **b)** protección en contra de la discriminación.

<sup>30</sup> El concepto de la evolución de facultades del niño ha sido utilizado en el seno de las organizaciones internacionales encargadas de la protección de los menores, con el objetivo de ofrecer el marco adecuado que lleve a garantizar el debido respeto a los infantes sin exponerlos prematuramente a las plenas responsabilidades que conlleva la vida adulta. Por lo que, este concepto pone el acento en el reconocimiento de los niños como agentes activos de sus vidas con el derecho a ser oídos, respetados y a que se les garantice la autonomía en el ejercicio de sus derechos, pero al mismo tiempo, enfatiza su derecho a la protección en función de su relativa inmadurez y juventud. Véase G. Lansdown, *The evolving capacities of the child*, en Innocenti Insight Series, No. 11, Florencia, UNICEF-Save the children, 2005, pp. 3 y 4.

<sup>31</sup> Lo anterior es acorde a los estándares internacionales en la materia. Así, consúltense los capítulos III (principios), V (derecho a un trato digno y comprensivo), IX (derecho a una asistencia eficaz) y X (derecho a la intimidad) de las *directrices ONU*. En el mismo sentido, el *Manual ONU* destina diversos capítulos para orientar a los Estados en el reconocimiento y pleno ejercicio del derecho a un trato digno y comprensivo a lo largo de la secuela procesal penal de todos los niños víctimas y testigos (véase *Manual ONU*, capítulo II). En el caso de los países europeos, el **Consejo de Europa** reconoció la dignidad del menor como un principio rector para el tratamiento de los menores en todo asunto en que se involucren los derechos e intereses de un menor. Véase, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice*, adoptada por el Comité de Ministros en sesión de 17 de noviembre de 2010, apartado III, inciso c). A nivel nacional, la **Ley General de Víctimas** enfatiza en su artículo 5, segundo párrafo, concerniente a la dignidad de la víctima, lo siguiente: "en virtud de la dignidad humana de la víctima, todas las autoridades del Estado están obligadas en todo momento a respetar su autonomía, a considerarla y tratarla como fin de su actuación. Igualmente, todas las autoridades del Estado están obligadas a garantizar que no se vea disminuido el mínimo existencial al que la víctima tiene derecho, ni sea afectado el núcleo esencial de sus derechos".

**El deber de protección en contra de todo tipo de sufrimiento** exige de todas las autoridades inmiscuidas desde el inicio del proceso de justicia penal, la adopción de toda clase de medidas preventivas y correctivas que sean necesarias para resguardar al infante de cualquier forma de sufrimiento o situación de riesgo, intimidación, abuso o descuido (físico, mental y emocional) o de cualquier tensión innecesaria que vulnere su integridad, intimidad y seguridad.<sup>32</sup>

Respecto a la **situación de riesgo de un menor**, recientemente esta Primera Sala, al conocer del amparo directo en revisión 2618/2013,<sup>33</sup> señaló que el principio del interés superior del niño exige que los intereses de los menores se protejan con mayor intensidad, por lo que se consideró que no es necesario generar un daño a los menores para afectarlos en su persona, sino que basta ponerlos en situación de riesgo para vulnerar sus derechos.<sup>34</sup> Así, concluyó que la situación de riesgo de un menor se actualizará cuando no se adopte aquella medida que le resulte más beneficiosa y no sólo cuando se evite una situación perjudicial.<sup>35</sup>

Paralelamente a lo anterior, **el interés superior del niño exige impedir la victimización secundaria o revictimización de los menores**, la cual no se produce como resultado directo del acto delictivo sino que, por el contrario, deriva de la respuesta indebida de las instituciones públicas y de las personas hacia el menor en su calidad de víctima.

Así las cosas, la victimización secundaria es el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de carácter negativo que

---

<sup>32</sup> En el orden internacional se ha enfatizado reiteradamente que, con el objetivo de garantizar la justicia para los niños víctimas y testigos de delitos, todas las personas involucradas en su bienestar deberán respetar y procurar la **protección del menor**. Por lo que, en el caso de que un niño haya sido traumatizado a causa de un delito, deberán adoptarse todas las medidas necesarias para garantizarle un desarrollo saludable y pleno hacia su vida adulta. Véase *directrices ONU*, particularmente los capítulos III, inciso c (principios), XI (derecho a ser protegido de sufrimientos durante el proceso de justicia), XVI (derecho a medidas preventivas especiales). Asimismo, consúltense *Manual ONU*, pp. 66-90.

<sup>33</sup> El referido amparo fue resuelto por unanimidad de votos en sesión de 24 de octubre de 2012, bajo la ponencia del Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

<sup>34</sup> En esencia, la situación de riesgo fue entendida como el peligro de afectación latente que experimenta un menor como resultado de un evento previo, el cual hace más probable la ocurrencia de otro evento.

<sup>35</sup> De los anteriores razonamientos derivó la tesis aislada 1a. CVIII/2014 (10a.), de título y subtítulo: "DERECHOS DE LOS NIÑOS. BASTA CON QUE SE COLOQUEN EN UNA SITUACIÓN DE RIESGO PARA QUE SE VEAN AFECTADOS.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* «del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas» y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 538.

derivan de la experiencia de la víctima en su contacto con el sistema de procuración de justicia y, suponen un choque frustrante entre las legítimas expectativas de la víctima y la inadecuada atención institucional recibida.<sup>36</sup>

**En el caso de las víctimas menores de edad, la victimización secundaria se traduce en una amenaza en contra de la seguridad del menor y conlleva consecuencias negativas a largo plazo en su persona, tales como la presencia de sentimientos nocivos (miedo, autocompasión y/o culpabilidad), sensación de impotencia personal e, incluso, efectos traumáticos que le impidan lograr un sano y pleno desarrollo a lo largo de su vida. Esto último, es sobre todo evidente en los casos de menores que fueron víctimas de una agresión sexual o malos tratos y no recibieron la atención debida.**

Así, desde el punto de vista de la victimización secundaria, resulta imperante reconocer la posición especialmente delicada de la víctima menor de edad. **La debida protección de los intereses y derechos del menor exige que todas las autoridades –en el área de sus competencias– identifiquen, diseñen y empleen las acciones que más beneficien al menor, a efecto de disminuir los efectos negativos de los actos criminales sobre su persona y asistirlo en todos los aspectos de su reintegración en la comunidad, en su hogar o en su lugar de esparcimiento.**

Específicamente, **en el ámbito de la función jurisdiccional, los juzgadores deben tomar las medidas necesarias para evitar la revictimización del menor, las cuales se deben guiar por el criterio de más beneficio**

<sup>36</sup> El anterior concepto es acorde con las definiciones de "victimización secundaria" o "revictimización" adoptadas a nivel internacional por la **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito** (*Handbook on Justice for Victims on the Use and Application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*, Nueva York, 1999) y por el **Consejo de Europa** (Recomendación 8/2006, del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la Asistencia a Víctimas de Delitos, adoptada en sesión de 14 de junio de 2006, durante la 967 reunión de los delegados de los Ministros). Asimismo, es acorde con las definiciones adoptadas por diversos especialistas en los campos de la psicología y victimología, entre ellos **E. A. Kreuter** (*Victim Vulnerability: An Existential-Humanistic Interpretation of a Single Case Study*, Nova Science, 2006); **C. Gutiérrez de Piñeros** (*Revisión Teórica del Concepto de Victimización Secundaria*, Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia, 2009); **M. A. Soria** (*Psicología y Práctica Jurídica*, Madrid, Ariel, 1998); **G. Landrove** (*La Moderna Victimología*, Madrid, Tirant lo Blanch, 1998); **García-Pablos de Molina** (El Redescubrimiento de la víctima: Victimización secundaria y programas de reparación del daño. La denominada "victimización terciaria" en C. Montoya, *La Protección de la Víctima en el Nuevo Ordenamiento Procesal Penal*, Madrid, 2006); y el penalista catalán **J. M. Tamarit Sumalla** ("La protección penal del menor frente al abuso y la explotación sexual". *Análisis de las reformas penales en materia de abusos sexuales, prostitución y pornografía de menores*, Madrid, Aranzadi, 2002).

**al menor y atender sus necesidades, el contexto y la propia naturaleza del acto criminal sufrido.**

Finalmente, **el deber de protección también implica salvaguardar al menor víctima de todo tipo de discriminación** y garantizarle en vía de consecuencia, el acceso a un proceso de justicia sin discriminación alguna basada en la raza, color, sexo, idioma, religión o cualquier otra condición del menor, de sus padres o tutores; siendo las únicas distinciones de trato admitidas, aquellas que se funden en el propio interés del menor y se deriven de sus necesidades concretas.<sup>37</sup>

**iii. Informar y procurar la participación del menor.**

Los menores de edad tienen derecho a ser protegidos de cualquier situación causada por su participación en el proceso de justicia penal; sin embargo, también tienen derecho a ser informados de la evolución del mismo y de la protección a la que son acreedores, así como a expresar su opinión y a participar.<sup>38</sup>

Respecto al **derecho de los menores víctimas a ser informados**, en primer término, cabe destacar que existen dos aspectos a su alrededor. El primero es más general y consiste **en informar a las víctimas –desde el primer momento en que se comunica el delito y con independencia de su participación en el proceso– sobre la asistencia jurídica, médica y psicológica a la que tienen derecho, los riesgos, ventajas y posibles resultados de iniciar un procedimiento penal, así como el papel que pueden desempeñar dentro del mismo.**

Dado su contenido, este primer aspecto está estrechamente relacionado con la asistencia eficaz de los menores de edad y tiene como finalidad garantizar que el niño y su familia estén en condiciones de tomar una decisión informada sobre su participación o no en el proceso de justicia penal, así como para solicitar la adopción de las medidas necesarias de protección del menor.

Por otro lado, el segundo aspecto es más específico y se refiere a la **información sobre la evolución de la causa penal concreta que concierne al menor víctima.** Consecuentemente, comienza una vez que el menor

<sup>37</sup> Véanse *directrices ONU*, §8 (inciso b), 16 y 17; y *Manual ONU*, p. 22.

<sup>38</sup> Este derecho a favor de los menores está establecido en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

de edad decide participar en el proceso de justicia y continúa hasta la fase posterior al juicio en relación con el tema de la ejecución de la sentencia y la reparación del daño. Este aspecto implica, entre otros, **el deber de los juzgadores y en general de todas las autoridades involucradas en el proceso de justicia, de informar al menor y a sus familiares –de forma oportuna y comprensible– sobre la evolución de la causa, lo que se espera del menor en sus declaraciones o entrevistas, las decisiones adoptadas y la situación del acusado.**

Ahora bien, paralelamente al derecho a la información de los menores víctimas de delito se encuentra su **derecho a expresarse y participar en el procedimiento.**

Respecto a la participación de los menores, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que se trata de un derecho procedimental de carácter "especial" –implícito en el artículo 4o. constitucional–, cuya especialidad deriva de su relación con el principio de igualdad y con el interés superior del menor. Asimismo, dicho derecho persigue otorgar a los menores una protección adicional para permitir que su actuación dentro de los procedimientos jurisdiccionales en los que se debatan sus intereses y derechos, transcurra sin las desventajas inherentes a su condición especial de desarrollo e inmadurez que caracteriza esta etapa de su vida.<sup>39</sup>

En este orden de ideas, el derecho de los menores a expresar sus opiniones y a participar en el procedimiento debe procurarse en los asuntos de naturaleza penal cuando intervengan menores víctimas. Para ello, los juzgadores deben prestar especial atención en: **a) lograr un equilibrio entre el derecho a ser protegido y el derecho a expresar opiniones y participar en el proceso; y, b) conseguir que su participación sea acorde a la evolución de sus facultades, es decir, conforme a su edad, madurez personal y discernimiento.**<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Dichas consideraciones están contenidas en la tesis aislada 1a. LXXVIII/2013 (10a.) de esta Primera Sala, de título y subtítulo: "DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. REGULACIÓN, CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 886. Asimismo, esta caracterización del derecho de los niños a participar en los procedimientos jurisdiccionales como un derecho procedimental es compartida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tal y como se desprende de su *opinión consultiva OC-17/2002*, §93 a 100, 117 y 118.

<sup>40</sup> Ello es acorde con el mandato establecido en el artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño. Este mismo alcance del principio del interés superior del menor ha sido reconocido por

Al respecto, cabe destacar que al igual que ocurre con otros derechos, los menores de edad ejercen su derecho a la participación de forma progresiva en la medida que van desarrollando un mayor nivel de autonomía. Tal característica, conlleva a que **el nivel de participación de los menores no dependa de una edad que pueda determinarse como regla fija, ni aplicarse en forma generalizada a todos los menores de edad.**

Así las cosas, en cada caso concreto, el juzgador debe procurar el mayor acceso del menor al examen de su propio caso pero, al mismo tiempo, evitar que su participación incremente los efectos negativos del evento delictivo en su persona o, incluso, se convierta en una forma de revictimización. En este ejercicio de ponderación, el punto de equilibrio al que arriben los juzgadores deberá determinarse en función del interés superior del menor. Cada caso requiere una evaluación minuciosa de la situación del niño y del contexto en que sufrió la criminalización para lograr decidir qué intervención redundará en su mejor interés.

Asimismo, cabe destacar que el derecho a participar del menor no se limita a ofrecer una declaración formal de hechos sino que, implica brindar la oportunidad al menor de que sus sentimientos y opiniones respecto al proceso de justicia sean escuchados y tomados en cuenta por el juzgador, en función de su madurez, edad y capacidad de discernimiento.<sup>41</sup> Así, independientemente del nivel y forma de participación del menor, el juzgador durante el desarrollo de la secuela procedimental deberá hacer todo lo posible por conocer sus preocupaciones y opiniones, en particular en relación a los siguientes temas: **a)** sus sentimientos alrededor del hecho delictivo; **b)** su seguridad respecto del acusado y las medidas tomadas en relación a éste y que puedan afectar la seguridad del menor; **c)** la manera en que prefiere prestar testimonio; y, **d)** sus sentimientos acerca de las conclusiones del proceso.<sup>42</sup>

---

la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** (*opinión consultiva OC-17/2002*, §74 a 76) y por el **Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas** (Observación General No. 13, *relativa al artículo 14 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos*, "Igualdad de todas las personas en el derecho a ser oídas públicamente por un tribunal competente", CCPR/C/21, p. 2.)

<sup>41</sup> Sobre el tema, los capítulos III (párrafo 8) y VIII (derecho a ser oído y a expresar opiniones y preocupaciones), de las *directrices ONU*, señalan lo siguiente: "**Derecho a la participación.** Con sujeción al derecho procesal nacional, todo niño tiene derecho a expresar libremente y en sus propias palabras sus creencias, opiniones y pareceres sobre cualquier asunto, y a aportar su contribución, especialmente a las decisiones que le afecten, incluidas las adoptadas en el marco de cualquier proceso judicial, y a que esos puntos de vista sean tomados en consideración, según sus aptitudes, su edad, madurez intelectual y la evolución de su capacidad".

<sup>42</sup> Al respecto, cabe señalar que los sistemas judiciales estadounidense y canadiense han desarrollado un "**Programa de declaración de impacto de víctima**" que se implementa especialmente en los casos que interviene un menor víctima. Las declaraciones de impacto de la víctima

### III. La figura de la suplencia de la deficiencia de la queja en favor de la víctima u ofendido menor de edad.

#### a. La suplencia de la deficiencia de la queja en favor de la víctima u ofendido.

Respecto de la figura de la suplencia de la deficiencia de la queja como institución del juicio de amparo en general, esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis **91/2012**,<sup>43</sup> abordó el proceso legislativo que adicionó el artículo 76 Bis a la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, y que explica las razones por las cuales el legislador determinó que el juzgador está obligado a suplir la queja deficiente en diversos supuestos, tanto en la demanda de amparo, como en los recursos que la ley prevé.

Así, en dicho precedente se analizaron las distintas reformas al artículo 107, fracción II, quinto párrafo, de la Constitución Federal,<sup>44</sup> en que se consolidó esa figura jurídica con el propósito de que se liberara de la obligación de ser expertos en tecnicismos jurídicos a quienes en calidad de quejosos, estuvieran expuestos a perder la libertad o sus derechos patrimoniales por desconocimiento de los rigormos de la técnica del derecho, no dispusieran de los medios económicos suficientes para un eficiente asesoramiento profesional.

Se consideró que en ambos casos, era tanto el interés individual, como el general el que estaba de por medio en el litigio, por lo que, la suplencia de la queja deficiente es un principio elemental de justicia que obliga al Estado a acudir al auxilio de quienes carecen de los elementos económicos para lograr que su defensa legal se ajustara a las exigencias de la técnica jurídica

---

fueron creadas como un medio para que el Juez pudiera escuchar cómo la acción criminal afectó a la víctima y saber cuáles son los deseos y preocupaciones de ésta. Así, las víctimas presentan una declaración oral o escrita (a su libre elección y si lo desean con el auxilio de familiares y amigos) ante los juzgadores, en la que expresan sus sentimientos y preocupaciones respecto del procedimiento penal seguido en contra de su agresor. El contenido de la declaración es libre; sin embargo, algunas preguntas de orientación son: ¿Cómo ha cambiado tu vida desde que se cometió el delito?, ¿Cómo te ha afectado el delito emocional y psicológicamente?, y ¿Crees que el acusado puede dañar a tu familia, amigos o a tu mismo cuando termine el procedimiento?

<sup>43</sup> Aprobada por unanimidad de votos en sesión de 27 de junio de 2012, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz.

<sup>44</sup> El texto actualmente señala:

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

"...

"II ... 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."

requerida para proceder al análisis constitucional de los actos que produjeran una afectación a los derechos fundamentales de los solicitantes de la protección constitucional que se ubiquen en los supuestos en que deba aplicarse esa figura jurídica.

Desde el ámbito de las **víctimas u ofendidos del delito** que son parte en el proceso penal y, por tanto, sujetos legitimados para promover juicio de amparo directo, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis **163/2012**, determinó que el estudio del juicio de amparo debe realizarse bajo la figura de la **suplencia de la deficiencia de la queja**, en virtud del nuevo enfoque constitucional que ha brindado equilibrio entre sus derechos fundamentales y los de los acusados, por lo que dotó de contenido al artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece y extender esa figura a los afectados del delito, construyendo así un paso más hacia la búsqueda de la justicia como fin primordial para el que fue instituido el juicio de control constitucional.

De dicha ejecutoria derivó la jurisprudencia 1a./J. 29/2013 (10a.), de rubro: "SUPLENCIA DE LA QUEJA DÉFICIENTE EN MATERIA PENAL. OPERA EN FAVOR DE LA VÍCTIMA U OFENDIDO POR EL DELITO, CONFORME AL MARCO CONSTITUCIONAL SOBRE DERECHOS HUMANOS QUE RESGUARDAN LOS ARTÍCULOS 20, APARTADO B Y 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO OBSTANTE QUE EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN II, DE LA LEY DE AMPARO, LA PREVEA SÓLO EN BENEFICIO DEL REO."<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Publicada en la página 508 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXVI, Tomo 1, noviembre de 2013, Décima Época, registro digital: 2004998, que es del contenido siguiente: "La posibilidad de suplir la queja deficiente en favor de la víctima u ofendido por el delito representa un cambio trascendental a la cultura jurídica preservada en nuestro país desde que se instauró este principio en el juicio de amparo; sin embargo, la práctica jurisdiccional demuestra que en varios asuntos se violan derechos fundamentales en perjuicio de esos sujetos, por lo que es necesario que acudan al amparo solicitando la justicia que no han podido encontrar en las instancias naturales del procedimiento penal. Ahora bien, la labor jurisdiccional cotidiana y las diversas reformas constitucionales y legales enseñan que el derecho es un instrumento evolutivo que no puede permanecer estático ante los cambios de la sociedad, de manera que el significado de justicia, en su acepción elemental de dar a cada quien lo que le pertenece, debe ser moldeado de tal forma que permita aplicar el derecho, no en sentido estricto, sino con un enfoque integral e incluyente acorde con los tiempos que se viven, razón por la cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación*, ha evolucionado significativamente respecto a la visión protectora del ofendido; muestra de ello son los diversos y variados criterios relevantes con marcada mejora en el rubro de acceso pleno a la justicia, esto es, la jurisprudencia se erige como el medio conductor que actualiza las disposiciones de la ley reglamentaria y evita que el derecho positivo caiga en desuso. Así, el modelo de juicio de amparo legalista y rígido, que impone el principio de estricto derecho, ha perdido vigencia

Al resolver la mencionada contradicción de tesis **229/2011**, esta Primera Sala estableció que los derechos fundamentales de la víctima u ofendido del delito y los acusados no son opuestos entre sí, por el contrario, el respeto a las prerrogativas de ambos constituye la vigencia del orden constitucional, de modo que no rompe con el equilibrio procesal de esos intereses el que se analice en sede constitucional el acto que hace nugatorio el derecho a la reparación del daño, aun cuando potencialmente el inculpado y su defensa hubieren superado conforme a las reglas del debido proceso la acción penal —y posteriormente la acusación— intentada por el Ministerio Público, pues la impugnación que en amparo directo haga la víctima u ofendido no genera un nuevo frente de imputación penal distinta a la pretensión punitiva estatal, por el contrario, al haber sido desvinculado el inculpado bajo la responsabilidad judicial de la acción penal que sigue siendo la condicionante o presupuesto lógico de cualquier tipo de reclamo sobre la reparación, es que se justifica que los pasivos del delito tengan esa facultad ante la imposibilidad jurídica que existe para el fiscal.<sup>46</sup>

En efecto, se mantiene firme el papel del Estado como monopolizador del ejercicio de la acción penal, relativo a la carga de la prueba en materia penal y el expresar en proposiciones concretas la pretensión punitiva, es por

---

para el afectado, en virtud de que actualmente el artículo 20, apartados A y B, de la Constitución Federal, coloca en un mismo plano los derechos del acusado y los de la víctima u ofendido; además, porque el segundo párrafo del numeral 1o. constitucional exige que las normas relativas a los derechos humanos se interpreten de conformidad con la propia Carta Magna y con los tratados internacionales de los que México es parte, de forma que favorezca ampliamente a las personas, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio pro persona. Bajo esa línea argumentativa, se concluye que el artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo, que autoriza la suplencia de la queja deficiente sólo en favor del reo, no corresponde a la realidad constitucional y social de nuestra Nación, pues quedó rebasado por la transformación de los derechos humanos; por lo que debe afirmarse que el espíritu del poder reformador que dio vida a dicho precepto y fracción, ha perdido su asidero constitucional y, por ende, esta Primera Sala determina que tal institución se extiende en pro de la víctima u ofendido por el delito, lo que representa un paso más hacia el fin primordial para el que fue instituido el juicio de control constitucional, esto es, la búsqueda de la justicia."

<sup>46</sup> Aprobada por mayoría de cuatro votos en sesión de 7 de diciembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, de la que derivaron las jurisprudencias 1a./J. 21/2012 (10a.) y 1a./J. 22/2012 (10a.), la última de ellas, de título y subtítulo: "VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO. LA LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE ABSUELVE AL ACUSADO NO IMPLICA QUE ADQUIERA FACULTADES QUE CORRESPONDEN AL MINISTERIO PÚBLICO." (Página 1085, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 1, mayo 2012, Décima Época, registro digital: 2000943), en lo conducente, fue declarada sin efectos, en virtud de lo resuelto en la inmediatamente citada contradicción de tesis 163/2012, porque la parte considerativa anulada señalaba que los conceptos de violación de la víctima en amparo directo debían analizarse bajo el principio de estricto derecho.

ello, que los derechos adquiridos constitucionalmente por las víctimas u ofendidos encaminados a la demostración del delito y la responsabilidad penal como elementos indispensables para obtener, en su caso, la reparación del daño que constituye uno de los derechos fundamentales que pueden ejercer, no inciden y mucho menos riñen con las funciones que competen exclusivamente a la institución del Ministerio Público.

La suplenia de la deficiencia de la queja implicará que en caso de que el órgano de control directo de la constitucionalidad advierta que se han infringido los derechos fundamentales de las víctimas u ofendidos, debe otorgar la protección constitucional para que esa transgresión sea reparada.

Para ello, se debe tener presente que los derechos fundamentales de las víctimas u ofendidos, se encuentran esencialmente contemplados en el artículo 20, apartado B, constitucional *–anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho–*, que establece como tales: (i) recibir asesoría jurídica; (ii) ser informado de los derechos que en su favor establece la Constitución y del desarrollo del procedimiento penal; (iii) a coadyuvar con el Ministerio Público; (iv) que se le reciban los datos o elementos de prueba con los que cuente, tanto en la averiguación previa como en el proceso y a que se desahoguen las diligencias correspondientes, salvo que el Ministerio Público estimara innecesario el desahogo de alguna diligencia, en cuyo caso, deberá fundar y motivar su negativa; (v) a recibir desde la comisión del delito, atención médica y psicológica de urgencia; (vi) que se le repare el daño; (vii) cuando sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el inculpado cuando se trate de los delitos de violación o secuestro, las declaraciones en estos supuestos se deben llevar a cabo en las condiciones que establezca la ley; y, (viii) solicitar las medidas y providencias que prevea la ley para su seguridad y auxilio.

Por tanto, el análisis constitucional del acto reclamado a partir de los derechos humanos que en favor de las víctimas u ofendidos establece la Constitución Federal, aunado a los derechos que pudieron infringirse en su perjuicio de conformidad con los artículos 170 y 173 de la Ley de Amparo, supone un examen constitucional amplio que verifique si existió o no afectación a los derechos fundamentales que les asisten como parte en el proceso penal y que los hayan colocado en un estado de indefensión.

Así, al resolver el juicio de amparo directo promovido por la parte ofendida, acorde a los invocados preceptos de la Ley de Amparo, el órgano de control constitucional de última instancia correspondiente analizará los conceptos de violación y, de estimarlo procedente, también suplirá la deficiencia

de su queja, atendiendo al contenido del acto reclamado, así como a la totalidad de las constancias de autos, con el propósito de verificar si se transgredió derecho fundamental alguno en su perjuicio, ya sea que exista violación a las reglas del procedimiento que le haya dejado sin defensa, como alguna de carácter formal o de fondo, que amerite la concesión de la protección constitucional solicitada.

### **b. La suplencia de la deficiencia de la queja y el principio de interés superior del menor.**

La figura de la suplencia de la deficiencia de la queja se inscribe en la afirmación de que el principio de interés superior ordena a todas las autoridades estatales que la protección de los derechos del niño se realice a través de medidas "reforzadas" o "agravadas", y que los intereses de los niños deben protegerse con mayor intensidad.<sup>47</sup>

La obligación de los Jueces de garantizar los derechos de los menores con medidas de protección reforzadas se ha traducido en *deberes muy concretos* por esta Primera Sala,<sup>48</sup> los cuales pueden resumirse en los siguientes términos:

1. La obligación de realizar una **amplia suplencia de la queja** cuando estén involucrados menores;<sup>49</sup> la cual debe operar desde la demanda hasta la ejecución de sentencia, incluyendo subsanar omisiones en la demanda, e insuficiencia de conceptos de violación o agravios.<sup>50</sup>

2. La suplencia de la queja permite al juzgador de alzada analizar todas las decisiones que pudieren afectar el interés de la familia y en particular los derechos e intereses del menor, aunque se lleguen a modificar por esta vía cuestiones que no figuran en los agravios de las partes, ofreciendo así una ventana procesal para garantizar los intereses de los menores en un contexto

<sup>47</sup> Dicho criterio se ve reflejado en los siguientes precedentes emitidos por esta Primera Sala. Amparo directo en revisión 12/2010 resuelto el 2 de marzo de 2011, amparo directo en revisión 1038/2013, resuelto el 4 de septiembre y amparo directo en revisión 2618/2013, resuelto el 23 de octubre de 2013.

<sup>48</sup> Amparo directo en revisión 1475/2008, resuelto el 15 de octubre de 2008.

<sup>49</sup> Amparo en revisión 645/2008, resuelto el 29 de octubre de 2008.

<sup>50</sup> Dichas consideraciones se desprenden de la tesis de jurisprudencia 1a./J. 191/2005, de rubro: "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."

en que las solas pretensiones de las partes del juicio pueden no ser suficientes para ello.<sup>51</sup>

3. Así, se ha señalado que en los juicios en los cuales se discuten los derechos de menores el juzgador está constreñido a atender todas las circunstancias o hechos que se relacionen con la niñez, ya sea que éstas formen parte de la litis o vayan surgiendo durante el procedimiento.<sup>52</sup>

4. En **materia probatoria**, el Juez cuenta con amplias facultades constitucionales para actuar de oficio. Así, **el Juez debe allegarse de todo el material probatorio que tenga a su alcance**.<sup>53</sup> Incluso, se ha sostenido que el juzgador tiene la obligación de ordenar el desahogo de las pruebas que sean necesarias para resolver el asunto.<sup>54</sup>

5. Finalmente, en cuanto a **la valoración de las pruebas**, se ha determinado que los Jueces deben de valorar todo el material probatorio "que está integrado en autos, aun cuando vaya más allá de la litis planteada en la demanda".<sup>55</sup>

En resumen, el interés superior del niño demanda que en toda situación donde se vean involucrados los menores se traten de proteger y privilegiar sus derechos, aun cuando sus derechos no formen parte de la litis o las partes no los hagan valer; o incluso, cuando el material probatorio sea insuficiente para esclarecer la verdad de los hechos.

---

<sup>51</sup> Lo anterior se ve reflejado en la tesis 1a./J. 49/2007, de rubro: "DIVORCIO NECESARIO. EL TRIBUNAL DE ALZADA PUEDE SUPLIR LA QUEJA E INCLUSO ANALIZAR CUESTIONES DISTINTAS A LAS PLANTEADAS EN LOS AGRAVIOS DE LAS PARTES SI ELLO RESULTA IMPRESCINDIBLE PARA PROTEGER DEBIDAMENTE EL INTERÉS DE LA FAMILIA, Y EN PARTICULAR LOS DERECHOS E INTERESES DE LOS MENORES (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 1o. Y 949, FRACCIÓN I DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES DEL ESTADO DE TAMAULIPAS)." (Novena Época. Registro digital: 172533. Primera Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, materia civil, tesis 1a./J. 49/2007, página 323)

<sup>52</sup> Dicho criterio se encuentra en la tesis 1a. LXXI/2013 (10a.), de título y subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SUS ALCANCES EN UN JUICIO DE RECONOCIMIENTO DE PATERNIDAD."

<sup>53</sup> Amparo directo en revisión 2539/2010, resuelto el 26 de enero de 2011.

<sup>54</sup> Consideraciones sustentadas en la contradicción de tesis 496/2012, resuelta el 6 de febrero de 2013.

<sup>55</sup> Lo anterior se encuentra contenido en la tesis de rubro: "JUICIOS DE GUARDA Y CUSTODIA. DE ACUERDO AL INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO DEBE VALORARSE LA TOTALIDAD DEL MATERIAL PROBATORIO QUE OBRA EN AUTOS." (Novena Época. Registro digital: 172533. Primera Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, materia civil, tesis 1a./J. 49/2007, página 323)

#### IV. El interés superior del niño, en la práctica judicial en materia penal.

El juzgador como guía del proceso, en cada caso orientará su actividad decisoria, procurando la mejor decisión para cumplir los objetivos del enjuiciamiento penal, con absoluto respeto no sólo de los derechos del imputado, sino también del infante como víctima del delito.

En este sentido, la particular situación y condiciones no sólo biológica sino psicológica del menor, el entorno y las circunstancias específicas del caso, exigirán la toma de medidas encaminadas a garantizar el pleno respeto a los derechos del niño, tomando acciones concretas para hacer cesar o disminuir los efectos de la experiencia traumática, brindar al menor la atención médica y/o psicológica necesaria, evitar colocarlo en situaciones de riesgo y evitar su revictimización, así como dar aviso a la autoridad investigadora cuando tenga conocimiento sobre la posible comisión de un delito distinto o la participación de otra u otras personas en el que se investiga.

Con el fin de precisar la participación del menor víctima de un delito, de conformidad con los estándares internacionales, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió las Directrices sobre la Justicia para los Niños Víctimas y Testigos de Delito, que establecen las medidas que deben adoptarse para que el menor víctima o testigo pueda participar en un proceso.<sup>56</sup>

En las referidas directrices se señalan que los profesionales capacitados para la atención de menores ante autoridades administrativas y judiciales deben aplicar medidas para: **"a) Limitar el número de entrevistas. Se deben aplicar procedimientos especiales para diligenciar las pruebas de los niños víctimas y testigos a fin de reducir el número de entrevistas, declaraciones, audiencias y, concretamente, el contacto innecesario con el proceso de justicia, utilizando, por ejemplo, videos grabados previamente; b) Evitar el contacto innecesario con el presunto autor del delito, su defensa y otras personas que no tengan relación directa con el proceso de justicia. Los profesionales deben garantizar que los niños víctimas y testigos no sean sometidos a un interrogatorio por el presunto autor del delito, siempre y cuando ello sea compatible con el ordenamiento jurídico y con el debido respeto de los derechos de la defensa. Siempre que**

<sup>56</sup> AD. 14/2010, fallado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecisiete de mayo de dos mil once.

***sea posible y necesario, los niños víctimas y testigos deben ser entrevistados e interrogados en el tribunal sin que los vea el presunto autor del delito y se deben proporcionar en el tribunal salas de espera separadas y salas para entrevistas privadas; c) Utilizar medios de ayuda para facilitar el testimonio del niño. Los Jueces deben considerar seriamente la posibilidad de permitir la utilización de medios de ayuda para facilitar el testimonio del niño y reducir el riesgo potencial de que éste se sienta intimidado, así como ejercer supervisión y adoptar las medidas necesarias para garantizar que los niños víctimas y testigos sean interrogados con tacto y sensibilidad."***

Además, las directrices disponen que con el fin de evitar mayor sufrimiento al niño, las entrevistas, exámenes y demás tipos de investigaciones deben ser realizados por profesionales capacitados que procedan de manera sensible, respetuosa y concienzuda; los niños víctimas deben recibir asistencia del personal de apoyo (por ejemplo, de especialistas en niños víctimas), a partir del informe inicial y de manera continua hasta que esos servicios ya no se requieran más; deben utilizarse procedimientos adaptados a los niños, incluidas salas de entrevistas destinadas a ellos, servicios interdisciplinarios para niños víctimas integrados bajo un mismo techo, salas de audiencia modificadas teniendo en cuenta a los niños testigos, recesos durante el testimonio de un niño, audiencias programadas a horas apropiadas para la edad y madurez del niño, un sistema telefónico que garantice que el niño asista al tribunal solamente cuando sea necesario, al igual que otras medidas que faciliten el testimonio del niño y, en general, se establecen medidas para asegurar sus derechos a recibir asesoría jurídica, atención médica y psicológica, a que se le repare el daño, se resguarde su identidad y otros datos personales.

En la práctica judicial en materia penal, cuando un menor interviene como víctima del delito, el interés superior del niño encausa al juzgador a tomar las medidas necesarias para garantizar y proteger su desarrollo, así como el ejercicio pleno de los derechos que le son inherentes.

La necesidad de adoptar determinada medida a favor del menor, será siempre decisión discrecional del Juzgador, quien como mínimo y sin dejar de observar los derechos del imputado, deberá considerar lo siguiente.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> De acuerdo con el Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que Involucren Niñas, Niños y Adolescentes, elaborado por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con la normativa nacional e internacional sobre los derechos de los niños.

- Desde el momento en que tiene conocimiento del asunto, dará al menor la intervención correspondiente haciéndole saber los derechos de que goza tanto por su minoría de edad, como en su calidad de víctima del delito, explicándole los riesgos y consecuencias del proceso.

- Oficiosamente valorará si existe algún riesgo para la integridad física o emocional del niño, pudiendo para ello ordenar la intervención de los especialistas que considere necesarios. Cuando detectare cualquier riesgo deberá proveer las medidas de protección necesarias.

- Aplicará todas las medidas que estime conducentes para la protección del menor en su desarrollo físico y emocional. Las medidas cautelares dictadas (provisionales o definitivas) deberán apegarse al principio de la menor separación respecto de su familia.

- Dictará, incluso de oficio, todas las providencias necesarias para esclarecer los hechos y lograr el bienestar del menor. Como serían las relativas a corroborar elementos contextuales que permitan la precisión de tiempo y lugar en suplencia de la incapacidad del niño para expresar dichos conceptos de manera abstracta y convencional. En este sentido, cabe recordar que esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>58</sup> ha establecido el deber del Juzgador de recabar de oficio las pruebas necesarias para preservar el interés superior del menor.

- En el desahogo de las pruebas deberá tomar en consideración que los infantes tienen un lenguaje diferente al de los adultos, por lo cual la toma de declaraciones tiene que llevarse a cabo con el apoyo de personal especializado, sin que ello implique una limitación en la posibilidad de cuestionar o comunicarse con el niño, pues sólo se trata de modular la forma en que se

---

<sup>58</sup> Tesis de jurisprudencia número 1a./J. 30/2013 (10a.), publicada en la página 401, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, cuyos título y subtítulo dicen: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. PARA PRESERVARLO, EL JUZGADOR ESTÁ FACULTADO PARA RECABAR Y DESAHOGAR DE OFICIO LAS PRUEBAS QUE CONSIDERE NECESARIAS. Con independencia de que la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes en el juicio es uno de los aspectos procesales más relevantes y que con mayor cuidado debe observar el juzgador, tratándose de los procedimientos que directa o indirectamente trascienden a los menores y a fin de velar por su interés superior, previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, el Juez está facultado para recabar y desahogar de oficio las pruebas necesarias para preservar dicho interés, practicando las diligencias que considere oportunas y conducentes para el conocimiento de la verdad respecto de los derechos controvertidos."

desarrolle dicha comunicación a través de una persona especializada en el lenguaje infantil.

- Asimismo, tomando en cuenta que los infantes carecen de mecanismos efectivos para controlar sus emociones, aunado a las limitantes naturales de su expresión verbal –el niño utiliza en mayor medida la expresión no verbal–. Los gestos, manierismos o incluso el uso de materiales para expresar una situación (muñecos, plastilina, dibujos, por mencionar algunos) deben ser considerados en tanto son formas adicionales de comunicación del niño. Lo cual también hace necesaria la intervención de especialistas en el área, que logren transmitir con mayor fidelidad la expresión del infante.

- Otro de los deberes del juzgador es el de la protección de identidad del niño, que como excepción a la publicidad, se recoge en el propio Texto Constitucional (fracción V, apartado C, del artículo 20). El derecho a la privacidad durante un proceso penal responde a varias razones. Por un lado, su actuación en presencia de actores ajenos o incluso su agresor, genera una situación atemorizante y estresante para el niño, mucho mayor a la que siente un adulto. De ahí que toda actuación en la que intervenga requiera la mayor privacidad para poder desarrollarse en forma efectiva y sin causarle perjuicio emocional alguno. Otra razón deriva de la revictimización social, que junto con la vulnerabilidad emocional y cognitiva del niño, generan un impacto real y significativo en su desarrollo.

- Se deberá evitar la participación ociosa o innecesaria del niño en el proceso, procurando prescindir de su presencia cuando la naturaleza lo permita y desahogar las pruebas a su cargo en una única audiencia o en el menor número posible. Lo anterior resulta muy relevante para el niño, si se toma en cuenta la afectación que tiene el paso del tiempo, así como el daño que puede sufrir a partir de su permanencia en alguna situación angustiante durante largos periodos.

- En la apreciación de las pruebas el testimonio de un infante debe ser analizado, teniendo en cuenta su minoría de edad, pues de no ser así se corre el grave riesgo de una valoración inadecuada. En este sentido debe considerarse su desarrollo cognitivo y emocional, un niño narra un evento vivido de manera desordenada e interrumpida a partir de los recuerdos que le son relevantes influenciado por la presencia de emociones. Si la declaración es analizada por personal no especializado, es posible que bajo el argumento de aparentes contradicciones se le reste credibilidad.

- La obligación reforzada con respecto a la infancia implica la actuación oficiosa del juzgador dictando todas las diligencias necesarias para la deter-

minación de la cuantificación y cualificación del daño así como la reparación del mismo, para lo cual habrá de considerarse la esfera íntegra de los derechos de la infancia y no sólo la afectación material directa, y dicha afectación integral debe ser valorada a la luz de su desarrollo previsible a futuro.

- La reparación del daño deberá incluir como mínimo: i) los costos del tratamiento médico, terapia y rehabilitación física y ocupacional; ii) los costos de los servicios jurídicos; iii) los costos de transporte (incluido el retorno a su lugar de origen), alimentación y vivienda; iv) los ingresos perdidos por las personas encargadas de su cuidado; v) el resarcimiento de los perjuicios ocasionados; vi) la indemnización por daño moral; vii) el resarcimiento derivado de cualquier otra pérdida sufrida por la víctima que haya sido generada por la comisión del delito; y, viii) los gastos permanentes a consecuencia del delito.<sup>59</sup>

- Finalmente, en todos los casos, cuando el juzgador tenga noticia de afectaciones a los derechos del niño –aun y cuando no fueran ocasionados por el hecho delictivo– deberá dar aviso a la autoridad correspondiente a fin de que se haga cesar la afectación, se proporcione el tratamiento necesario y, si fuera el caso se sancione al o los responsables.

Conforme a lo anterior, es claro que el principio del interés superior del menor en el procedimiento penal, cuando se trata de la víctima, permea en todas las etapas e instancias, y exige de las autoridades involucradas acciones frontales y contundentes a fin de garantizar plenamente su vigencia.

### **Análisis del caso.**

Esta Primera Sala advierte que el Tribunal Colegiado de Circuito, al interpretar el artículo 4o. constitucional en cuanto al interés superior del menor, no se ajusta a lo anteriormente establecido en cuanto al significado y alcance de dicho principio, y sobre todo en su aplicación concreta en la práctica judicial en materia penal.

Al respecto dicho Tribunal Colegiado de Circuito en lo conducente estableció:<sup>60</sup>

"... Dicho principio jurídico (interés superior del menor) está previsto en los artículos 3, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño y

<sup>59</sup> Por ejemplo, cuando se trata del delito de violación en el que la víctima resultó embarazada y decide dar a luz al producto.

<sup>60</sup> Fojas 166 a 168 –vuelta– del amparo directo \*\*\*\*\*.

3, letra A, de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que a letra prevén:

"...

"Eje rector que además está implícito en el precepto 4o. de la Constitución General de la República, conforme a los razonamientos que en el particular sustentan la tesis aislada 1a. XLVII/2011 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>61</sup> que dice:

"...

"Luego, el citado principio implica que el desarrollo del menor y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño; esto es, se trata de un principio orientador de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar sus intereses.

"...

"En ese sentido, el interés superior del niño significa, entonces, que en asuntos en que un menor esté inmerso será menester que la autoridad –en el caso la judicial– determine lo mejor para el mismo; de ahí que, cabe aclarar, el tema de la ponderación de las pruebas en supuestos donde se vean involucrados derechos de menores, en realidad constituye un tema de legalidad, puesto que la determinación de la veracidad de los hechos es una cuestión de apreciación y valoración que no implica, necesariamente, una afectación al interés superior del niño, ya que una cosa es resolver lo más benéfico para el menor, y otra, establecer cuáles son las premisas fácticas de los casos donde se vean involucradas las prerrogativas de los infantes.

"Es aplicable, en lo conducente, la tesis aislada 1a. XLVIII/2011, de la preindicada Primera Sala,<sup>62</sup> que dispone:

"...

---

<sup>61</sup> Visible en la página 310, Tomo XXXIII, abril de 2011, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

<sup>62</sup> Publicada en la página 310, Tomo XXXIII, abril de 2011, Novena Época del *Semanario* en mención.

"Así las cosas, es verdad que en asuntos donde esté implicado un menor, máxime si se trata de proceso penal en el cual tenga la calidad de ofendido, como es el caso, la autoridad judicial debe velar por sus intereses y, de advertir alguna cuestión que de manera ilegal le perjudique, será menester abordar el tema y ponderarlo conforme al principio de que se trata, pero ello tampoco implica que, con apoyo en él, deban soslayarse los requisitos indispensables para el dictado de una sentencia condenatoria, como es la suficiencia e idoneidad de las pruebas en que se sustente, pues ello, además de que tiene que ver con la legalidad de su apreciación en su conjunto –que como se dijo, no necesariamente afecta tal interés superior–, es un tema que el juzgador tendrá que abordar considerando no sólo ese interés, sino los diversos principios inmersos como el de legalidad, debido proceso, adecuada defensa y presunción de inocencia, entre otros, que distinto a lo esgrimido por el quejoso principal, no quiere decir que ante la concurrencia de principios uno deba prevalecer o ceder respecto de otro, sino que derivado del contexto concreto, es necesaria su ponderación, pero para poner de manifiesto su vigencia y aplicabilidad en su justa dimensión, haciéndolos coexistir como elementos complementarios de nuestro ordenamiento jurídico ..."

En la parte considerativa de la sentencia que se revisa, el Tribunal Colegiado de Circuito estableció que la responsable correctamente estimó que las pruebas resultan insuficientes para tener por acreditados los citados delitos de abuso sexual agravado y violación equiparada agravada.

Dicha conclusión del Tribunal Colegiado de Circuito se sustenta fundamentalmente en las razones que enseguida se precisan:

1. Se tomó en cuenta la versión de los hechos relatada por el menor, en el entendido de que no puede exigírsele la claridad de un adulto y también que, por el tipo de delitos generalmente de realización oculta. Sin embargo, ello no significa que la sola manifestación del pasivo baste para tener por demostrados los ilícitos, ya que debe verse fortalecido con las demás pruebas recabadas.

2. En consideración al principio de presunción de inocencia, el imputado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le atribuye la comisión del delito, por el contrario, quien acusa debe probar los elementos constitutivos del delito y de la culpabilidad del sujeto activo.

3. No obstante que se cuenta con la imputación del infante agredido, del análisis de sus diversas manifestaciones **se observan inconsistencias**

**no menores**<sup>63</sup> y no existen otros medios de convicción eficaces que pudiera fortalecer la señalada imputación.

4. No se puede soslayar un contexto familiar hostil, lo que lleva a concluir que el dicho del afectado denota "influencia externa". Todo el contexto de violencia dentro del núcleo familiar incidió en el menor creando "disposición contraria" respecto del enjuiciado.

5. Las frases utilizadas<sup>64</sup> por el menor agredido hacen pensar en la posibilidad de influencia externa, pues son de un **cierto grado de abstracción que no es común** en personas de tan corta edad (4 años). Que ante el Ministerio Público el menor refirió "mi papá biológico es 'malo'" y al cuestionarle ¿alguien te dijo que nos dijeras eso? Respondió: "mi mamá dijo que mi papá biológico es malo".

<sup>63</sup> "... en lo que atañe a las inconsistencias en cita, la ordenadora con atino destacó que el afectado en su primer manifestación adujo que su padre le tocaba su '*bomberito*' (pene), cuando lo llevaba a su trabajo, en el caso, las instalaciones de la televisora \*\*\*\*\* ... pero además, en autos consta lo expuesto por \*\*\*\*\* , compañera de labores del encausado, quien ante el Juez de origen sostuvo que se percató que durante la época de los hechos aquél acostumbraba los fines de semana llevar a la víctima y a su otro hijo (\*\*\*\*\* ) al canal de \*\*\*\*\* , en el horario de cuatro a nueve de la tarde, advirtiendo que los cuidaba; que tales niños siempre le parecían '*muy normales*', demostrando cariño hacia su progenitor, habiendo más trabajadores, con quienes incluso los infantes platicaban ... en las intervenciones ministeriales del menor ofendido, de veintiséis de agosto, doce de septiembre y veinte de octubre de dos mil ocho, además de aducir las agresiones materia de imputación, refirió: '*\*\*\*\*\* me molesta en mi escuela y también \*\*\*\*\* me molesta y los dos me pegan*'; '*no quiero vivir con \*\*\*\*\* porque ya somos enemigos, ... porque es mal educado*'; '*\*\*\*\*\* padre biológico que me pega, me rasguña, me patea me da mordidas*'; '*\*\*\*\*\* quiero que se vaya a la cárcel*'. Pero resulta que en autos consta copia certificada de las audiencias que el denunciante en cita sostuvo con el aludido Juez de lo familiar, llevadas a cabo en el referido incidente de cambio de guarda y custodia, el veintinueve de julio y veintisiete de agosto de ese propio año, en las que, respectivamente, adujo: '**quiere seguir jugando con su hermano, «que quiere convivir con su papá, pero que extraña mucho a su <mamá>»**'; '**que quiere seguir viviendo con su papá y estar con «él»**'; manifestaciones claramente contradictorias con aquéllas; además, lo trascendente de esto es que si efectivamente como lo sostiene el afectado, fue objeto de agresión sexual en los términos que refiere '*todavía quisiera seguir viviendo con su padre*', como con acierto se advirtió en el fallo reclamado ..."

<sup>64</sup> "antes eran amigos mi mamita y \*\*\*\*\* , ahora son enemigos y no sé por qué, yo quiero vivir con mi mamita, no quiero vivir con \*\*\*\*\* porque ya somos enemigos, ... porque es mal educado, porque me quiso partir en dos, porque no me ama, porque no me pega, me rasguña, me pega en mi bomberito ..." a la pregunta "¿sabes por qué estás aquí?" respondió "Sí, para decirte que \*\*\*\*\* me pega, ¿quién es \*\*\*\*\*? un padre biológico que me pega, me rasguña, me patea me da mordidas; ¿y tú deseas que se castigue a tu papá por hacer lo que te hizo? Sí, quiero que se vaya a la cárcel; ... "mi papá biológico se llama \*\*\*\*\*" quien "me trataba mal, muy mal me pegaba ..., me daba con el zapato en todas partes, en todo mi cuerpo, ... de día y de noche"; yo voy a castigar a todos los que "no me aman en la casa de \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* me dan "porquería".

6. Se tienen tres **opiniones técnicas**, emitidas por las peritos oficiales \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* que en lo esencial concluyeron que sí se detectaron alteraciones psicológicas emocionales y conductuales, mismas que son compatibles con menores que han sido víctimas de agresión sexual.

7. Sin embargo, en el dictamen psicológico suscrito por la perito \*\*\*\*\* no se relaciona con el delito que se investiga.

8. El dictamen de la perito \*\*\*\*\* , no contiene el sustento para afirmar que en el evento vivenciado por el menor fue agredido por una persona significativa para él, como lo es su padre.

9. Respecto a la impresión diagnóstica suscrita por \*\*\*\*\* , no contiene datos relacionados con los antecedentes personales y familiares del menor, y sin ellos no se puede tener un panorama general del caso en cuestión.

10. La perito tercero en discordia indicó que los dictámenes a cargo de \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* presentan inconsistencias al carecer de cierta información, al no sustentar su dicho, se indicó que el menor tiene un pensamiento funcional, cuando a la edad de cuatro años el tipo de pensamiento es concreto, no se cita a los especialistas de acuerdo a los cuales los síntomas observados son indicativos de agresión sexual, ni se detalla cuáles son dichos síntomas. Se hizo notar que ni el especialista en materia de psicología propuesto por la defensa ni la perito tercero en discordia pudieron entrevistarse con el menor, en virtud de que la madre de éste se opuso, por lo que esta última perito tampoco pudo determinar la sintomatología que presentaba el menor.

11. En el informe del proceso terapéutico del menor, emitido el veintisiete de enero de dos mil doce, elaborado por la coordinadora del área infantil de la \*\*\*\*\* se señaló que el menor presentaba como manifestaciones emocionales a consecuencia de la violencia sexual y física que vivió "ambivalencia emocional hacia su padre \*\*\*\*\* , miedo, angustia y tristeza por volverlo a ver o que se esconda de nuevo; juegos sexuales que no corresponden a su edad; sobreestimulación sexual; cambios en el estado de ánimo que van de la agresividad a la indefensión; ansiedad; terrores nocturnos, enuresis; regresiones". Empero en contraposición a ello, obra el diverso informe académico suscrito por la profesora \*\*\*\*\* de veintiuno de mayo de dos mil doce, en el que hizo saber que el menor cursaba el segundo año de primaria, con madurez y aprovechamiento adecuado al grado escolar, teniendo un promedio de 8.5 y un comportamiento adecuado.

12. El inculpado negó la imputación en su contra lo cual halla sustento en el dicho de diverso menor \*\*\*\*\* (medio hermano mayor del ofendido), el de la abuela paterna \*\*\*\*\* , la compañera de trabajo del justiciable, \*\*\*\*\* y la persona encargada de cuidar a los menores, \*\*\*\*\* . Por otro lado, los perfiles psicológicos del justiciable no revelan que su personalidad denote características de los agresores sexuales.

Las anteriores consideraciones ponen de manifiesto que el Tribunal Colegiado de Circuito, verificó la constitucionalidad del acto reclamado partiendo de una visión muy limitada del interés superior del menor y su operatividad en el proceso penal cuando se trata de la víctima del delito, cuyos alcances han quedado establecidos a lo largo de la presente ejecutoria.

Fundamentalmente la omisión del Tribunal Colegiado de Circuito tuvo impacto en tres aspectos: **a) La apreciación de declaración del menor ofendido; b) La desestimación de las tres opiniones periciales en las que se establece que sí se detectaron en el niño alteraciones psicológicas emocionales y conductuales, compatibles con menores que han sido víctimas de agresión sexual; y, c) El deber de todas la autoridades de tomar las medidas necesarias para la protección del menor ante cualquier afectación o simple estado de riesgo.**

En relación con el primer aspecto, esto es, **la declaración del menor pasivo del delito**, el Tribunal Colegiado de Circuito consideró correcta la desestimación de la imputación, por presentar inconsistencias *no menores*, y por contener un grado de abstracción no común en personas de cuatro años de edad.

Lo anterior no es acorde con lo que ya se estableció en cuanto a la operatividad del interés superior del menor en el procedimiento penal, en el sentido de que los infantes tienen un lenguaje diferente al de los adultos; el niño narra un evento vivido de manera desordenada e interrumpida, a partir de los recuerdos que le son relevantes e influenciado por la presencia de emociones, por lo que debe considerarse su desarrollo cognitivo y emocional, además del lenguaje no verbal. Por lo cual, resulta insuficiente para desestimar el testimonio de un menor las aparentes contradicciones, inconsistencias o incongruencias derivadas de un estricto uso del lenguaje, pues en tal caso resulta necesario un mayor esfuerzo interpretativo para desentrañar el verdadero sentimiento, experiencia o vivencia traumática –como cuando es víctima de un delito sexual– relatada por el niño.

Por lo que respecta a las **pruebas periciales**, se les negó valor probatorio por la autoridad responsable<sup>65</sup> porque los peritos incurrieron en determinadas omisiones técnicas en la elaboración de sus dictámenes que impactan su conclusión. En este punto cabe recordar que tratándose de un niño como víctima del delito, acorde con el principio del interés superior, se exige en los juzgadores un cuidadoso análisis de los elementos de prueba en los que tiene intervención el menor, como es la prueba pericial, la cual tratándose de delitos sobre todo sexuales y violentos, encuentra su origen en el análisis objetivo del cuerpo del niño y en la información que éste proporciona –a partir de los recuerdos que le son relevantes e influenciado por la presencia de emociones, por lo que debe considerarse su desarrollo cognitivo y emocional, así como su lenguaje no verbal. Lo anterior significa que el juzgador deberá realizar un mayor esfuerzo en la apreciación de la prueba en cuanto a su conclusión en relación con lo manifestado por el menor ante el perito y en sus diferentes intervenciones considerando las limitaciones que lógicamente tiene en el manejo del lenguaje, y no determinar el valor del peritaje basándose únicamente en si cumple o no con determinada formalidad.

Dichas acciones inciden de forma directa en los derechos humanos del menor víctima de los injustos penales, en cuyo favor de conformidad con el principio del interés superior debe otorgarse una protección reforzada a fin de que la verdad histórica sea más factible de modo tal que si en efecto se transgredieron en su perjuicio los bienes jurídicos tutelados por el derecho penal, el responsable sea sancionado, en caso contrario, se cuente con todos los elementos necesarios para una sólida resolución, derivada de un proceso penal en el que se adoptaran a cabalidad las medidas inherentes al interés superior del menor, sin dejar de lado los derechos del imputado.

Por otra parte, la autoridad responsable en el acto reclamado señala que las pruebas reflejan un **ambiente hostil** en el que se desenvuelve el menor ofendido, y también que es factible que se condujera motivado por **influencia externa**; consideración que retomó el Tribunal Colegiado de Circuito, al negar al amparo en la resolución materia del recurso. Lo que resulta ser indicativo de una afectación o por lo menos una situación de riesgo para el menor en cuanto a su bienestar físico y psicológico.

En este sentido, como ya se estableció el interés superior del menor impone al juzgador la obligación de aplicar todas las medidas que estime

---

<sup>65</sup> Dicho proceder se consideró legal por el Tribunal Colegiado de Circuito.

conducentes para la protección del menor en su desarrollo físico y emocional, determinar si existe afectación o riesgo, pudiendo para ello ordenar la intervención de los especialistas que considere necesarios, y en su caso ordenar que se le brinde el tratamiento correspondiente, incluso dar intervención al Ministerio Público cuando se advierta la posible comisión de hechos delictivos.

De lo expuesto con anterioridad se pone de manifiesto que el Tribunal Colegiado de Circuito, en la sentencia reclamada realizó una interpretación incorrecta del interés superior del menor, contenido en el artículo 4o. constitucional y sus alcances en el procedimiento penal cuando el menor es víctima del delito, al apartarse de los principios constitucionales y convencionales en la materia y de la doctrina constitucional desarrollada por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### SEXTO.—**Efectos de la sentencia.**

En virtud de que la interpretación constitucional llevada a cabo por el Tribunal Colegiado de Circuito en relación con el principio del interés superior del menor y su operatividad en la práctica judicial en materia penal es incorrecta y no atiende a los diversos precedentes sustentados por esta Suprema Corte ni a los principios convencionales en la materia, lo que procede es revocar la resolución recurrida y devolver los autos al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, para que deje sin efectos la sentencia recurrida y, en su lugar, dicte una nueva en la que, a partir de los alcances del interés superior del menor plasmados en la presente ejecutoria, aborde el estudio del acto reclamado y resuelva lo que en derecho corresponda en el amparo directo \*\*\*\*\*.

SÉPTIMO.—**Revisión adhesiva.** En virtud de que ha resultado fundado uno de los agravios expresados por el recurrente principal, es necesario atender los argumentos expresados por el recurrente adhesivo, en términos de lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley de Amparo y de acuerdo con la jurisprudencia de rubro y texto siguientes<sup>66</sup>

"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO DIRECTO. PARA QUE SEA PROCEDENTE TAMBIÉN DEBE SERLO LA PRINCIPAL.—De conformidad con los artículos 94, párrafo séptimo y 107, fracción IX, de la Constitución Política de los

<sup>66</sup> Tesis de jurisprudencia número 2a./J. 126/2006, sustentada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, publicada en la página 301, Tomo XXIV, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

Estados Unidos Mexicanos, así como de la interpretación a contrario sensu del punto primero, fracciones I y II, del Acuerdo General Plenario 5/1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 1999, para la procedencia del recurso de revisión principal contra una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo, se requiere que en la materia de la revisión subsista el estudio de un tema propiamente constitucional y, además, que el asunto sea importante y trascendente. Por su parte, el artículo 83, último párrafo, de la Ley de Amparo establece que la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal, siguiendo el trámite indicado en tal precepto. En ese tenor, como el recurso de revisión adhesiva está desprovisto de autonomía, en virtud de su naturaleza accesoria, para que sea procedente es necesario que el medio de impugnación principal también lo sea, y en los agravios referidos se expongan cuestiones constitucionales, además de que el planteamiento jurídico plasmado en ellos reúna los requisitos de importancia y trascendencia."

El precitado artículo 82 de la Ley de Amparo establece un plazo de cinco días para la interposición de la revisión adhesiva, contados a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso, en el caso, se advierte que dicha admisión se hizo por medio de lista de fecha **veintiocho de marzo de dos mil catorce**, surtiendo sus efectos el día **treinta y uno siguiente**, de modo que el plazo de los cinco días transcurrió del día **primero al siete de abril** del presente año. Lo anterior al descontarse los días **veintinueve de marzo, cinco y seis de abril**, por ser inhábiles de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo.

En virtud de que el escrito de interposición de la revisión adhesiva se recibió el **siete de abril de dos mil catorce**, es inconcuso que la presentación del recurso señalado es oportuna. Lo anterior con sustento en lo conducente, en el siguiente criterio:<sup>67</sup>

"REVISIÓN ADHESIVA. EL PLAZO PARA PROMOVERLA DEBE COMPUTARSE A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SURTA EFECTOS LA NOTIFICACIÓN DEL AUTO ADMISORIO DEL RECURSO DE REVISIÓN.—De la interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, en relación con los diversos numerales 24 y 34 del propio ordenamiento, se advierte que el plazo de cinco días para que la parte que ob-

<sup>67</sup> Tesis de jurisprudencia número 1a./J. 38/2002, sustentada por la Primera Sala de este Máximo Tribunal, visible en la página 137, Tomo XVI, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

tuvo sentencia favorable se adhiera al recurso de revisión, debe computarse a partir del día siguiente a aquel en que surta efectos la notificación que se hizo del auto admisorio de dicho recurso. Lo anterior es así porque, por su naturaleza, una notificación sólo puede afectar al notificado cuando surte sus efectos y no antes, de manera que el plazo relativo al medio de defensa de la adhesión al recurso de revisión necesariamente tendrá que correr hasta que la notificación haya surtido sus efectos, aun cuando no se diga expresamente en el artículo en el que concretamente se prevea el plazo específico, porque al respecto opera la regla general establecida en el artículo 24, fracción I, de la ley en mención, en el sentido de que el cómputo de los plazos en el juicio de amparo comenzará a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento. En este tenor, debe destacarse que el conflicto de redacción que existe entre el artículo 24, fracción I, por un lado, y el artículo 83, fracción V, por otro, de la citada Ley de Amparo, en el aspecto a que se hace referencia, debe resolverse mediante la interpretación de ambos numerales, de manera que se coordinen y mantengan su vigencia y aplicación al caso concreto, a fin de que el orden jurídico sea coherente en sus diversas disposiciones."

Cabe destacar la naturaleza y finalidad del recurso de revisión adhesiva a fin de atender los argumentos planteados de forma adecuada.

La revisión adhesiva es un recurso que permite a quien lo interpone, no obstante haber obtenido un fallo favorable, ***expresar argumentos para reforzar dicha resolución***. Así, se fortalece un sistema integral de argumentación plena en el esquema del juicio de amparo.

Sin embargo, para el caso específico de la revisión adhesiva en amparo directo, los agravios deben circunscribirse a ***cuestiones de constitucionalidad***. Lo anterior conforme al análisis realizado por la Segunda Sala, mismo que se comparte y que se encuentra reflejado en la siguiente tesis aislada:

"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO DIRECTO. AL SER SU NATURALEZA ACCESORIA, SUS AGRAVIOS DEBEN CIRCUNSCRIBIRSE A CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD.—Conforme al artículo 83, fracción V y último párrafo, de la Ley de Amparo, la materia de la revisión en amparo directo se limita exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales sin poder comprender otras, y la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, esa subordinación procesal conduce a determinar que la revisión adhesiva no es un medio de impugnación de un punto resolutivo de la sentencia recurrida, de tal suerte que no constituye propiamente un recurso, sino un medio de defensa que

garantiza a quien obtuvo sentencia favorable la posibilidad de reforzar la parte considerativa de la sentencia que lo favoreció o a refutar los agravios o los conceptos de violación que, en su caso, pudieran conducir a la revocación del fallo que en principio le benefició o a impugnar la parte de la sentencia que le fue desfavorable y que de prosperar los agravios de su contraparte, podrían subsistir, perjudicándole de modo definitivo. En consecuencia, al ser su naturaleza accesoria, sus agravios deben circunscribirse a cuestiones de constitucionalidad.<sup>68</sup>

Los agravios expresados en la revisión adhesiva además, deben estar encaminados a la parte considerativa del fallo recurrido, relacionada con el punto resolutivo que favoreció al promovente de dicho medio de impugnación. Así lo establece el criterio jurisprudencial:<sup>69</sup>

"REVISIÓN ADHESIVA. LOS AGRAVIOS RELATIVOS DEBEN CONSTREÑIRSE A LA PARTE CONSIDERATIVA DEL FALLO RECURRIDO QUE ESTÁ RELACIONADA CON EL PUNTO RESOLUTIVO QUE FAVORECE AL RECURRENTE. La subordinación procesal de la adhesión al recurso de revisión, evidencia que su finalidad es otorgar a la parte que obtuvo resolución favorable la oportunidad de defensa ante su eventual impugnación, de modo que el órgano revisor pueda valorar otros elementos de juicio que, en su caso, le permitan confirmar el punto decisorio que le beneficia. En ese sentido, los agravios formulados por la parte que se adhirió al recurso de revisión, deben constreñirse a impugnar las consideraciones del fallo recurrido que, en principio, no le afectaban por haber conseguido lo que pretendía, pero que, de prosperar los agravios formulados contra el resolutivo que le beneficia, podrían subsistir, perjudicándole de modo definitivo; de ahí que deben declararse inoperantes los agravios enderezados a impugnar las consideraciones que rigen un resolutivo que le perjudica, en tanto debió impugnarlas a través del recurso de revisión, que es el medio de defensa específico previsto en la Ley de Amparo para obtener la revocación de los puntos decisorios de una resolución que causa perjuicio a cualquiera de las partes."

Así, en el marco de los criterios jurisprudenciales reseñados, los agravios que el recurrente adhesivo hizo valer son:

<sup>68</sup> Tesis aislada número 2a. LXXXIX/2009, sustentada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, publicada en la página 231, Tomo XXX, agosto de 2009 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

<sup>69</sup> Tesis de jurisprudencia número P./J. 28/2013 (10a.), sustentada por el Pleno de este Máximo Tribunal, publicada en la página 7, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas».

(i) El interés superior del niño no implica que su aplicación pueda ser arbitraria, ya que al analizar lo que sea más benéfico para el menor no debe llevar al juzgador a soslayar el análisis de sus declaraciones, sobre todo como en el caso que resulta evidente un conflicto entre la representante del menor (madre) y el inculpaado.

(ii) La resolución debe partir de bases firmes con pruebas fehacientes que sustenten el derecho o bien jurídico transgredido, pues también es parte de la protección del menor evitar hacerle creer situaciones no acordes a la realidad.

(iii) No puede prevalecer el interés superior del menor frente a otro derecho fundamental, sino que ambos deben interpretarse de forma armónica. En el caso, aun supliendo la deficiencia de la queja, la autoridad judicial concluyó que había insuficiencia probatoria.

(iv) La valoración de las pruebas constituye un tema de legalidad, no siendo dable su análisis por ser una apreciación de la autoridad judicial que no conlleva resolver sobre temas de constitucionalidad.

Los agravios se contestarán en distinto orden al planteado, de acuerdo con el criterio jurisprudencial que norma la manera de abordarlos.<sup>70</sup>

Respecto a los argumentos identificados con los incisos (i) y (ii), se advierte que el recurrente adhesivo en realidad no ofrece razonamientos de mayor fuerza que los que el mismo Tribunal Colegiado expuso en su resolución, pues con ello finalmente se desvirtúa el propósito del medio de impugnación adhesivo que el legislador previó. Lo anterior de conformidad con lo que señala el siguiente criterio aislado:<sup>71</sup>

---

<sup>70</sup> Tesis aislada número 2a. LXIV/2007, sustentada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, publicada en la página 348, Tomo XXV, junio de 2007 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, cuyos rubro y texto dicen:

"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS TENDIENTES A DEMOSTRAR LA INOPERANCIA DE LOS PLANTEAMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD, SON DE ESTUDIO PREFERENTE.—Los agravios expresados en la revisión adhesiva tendientes a demostrar la inoperancia de la impugnación constitucional de un precepto legal en el amparo directo en revisión, cuando se equiparan a los concernientes a la improcedencia de un juicio de amparo indirecto contra leyes, son de estudio preferente, pues versan sobre una cuestión que conforme a la estructuración procesal debe decidirse en forma preliminar al tema de fondo, ya que de resultar fundados, harían innecesario el pronunciamiento en ese último aspecto."

<sup>71</sup> Tesis aislada número 1a. CCXVI/2007, sustentada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, publicada en la página 203, Tomo XXVI, octubre de 2007, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

"REVISIÓN ADHESIVA. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE REITERAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE SIRVIERON DE APOYO AL JUZGADOR PARA EMITIR LA RESOLUCIÓN CONTROVERTIDA.—La revisión adhesiva constituye un medio de defensa en sentido amplio que permite a quien obtuvo sentencia favorable expresar agravios tendientes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la resolución que condujo a la decisión favorable a sus intereses; esto es, la parte que se adhiere al recurso debe hacer valer argumentos de mayor fuerza legal que los invocados por el Juez de Distrito, que lleven al convencimiento de sostener el sentido del fallo impugnado, y si así lo hace, es porque pretende que se mejoren, amplíen o precisen las motivaciones o consideraciones de dicha sentencia, por considerarlas omisas, erróneas o insuficientes. Por tanto, deben declararse inoperantes los agravios hechos valer por la parte adherente cuando reiteran en lo medular las razones y fundamentos legales que sirvieron de apoyo al Juez federal para emitir la resolución controvertida, en tanto que no se satisface el propósito de dicho medio de defensa."

Por lo anterior, los planteamientos basados en que el interés superior del niño no debe utilizarse arbitrariamente de forma tal que las declaraciones del menor no deben tomarse como válidas dado el análisis del contexto de extrema hostilidad familiar en la que se dan dichas declaraciones; no abonan fuerza argumentativa a lo que tanto la Sala responsable como el Tribunal Colegiado indican respecto de que el dicho del menor sin el sustento de otro elemento probatorio constituye un mero indicio, y que existe una alta posibilidad de que el menor haya sido influenciado para declarar como lo hizo ante la hostilidad de las relaciones entre sus padres.

Los razonamientos reflejados en los incisos (iii) y (iv) hacen alusión a la valoración que hizo el juzgador de las pruebas, en la que concluyó que existía insuficiencia probatoria para emitir una sentencia condenatoria en el presente caso, y que ante ese panorama, ni el interés superior del menor puede alegarse en contra. Lo así aducido, también se encuentra sustentado de forma destacada en la sentencia de la Sala responsable y del Tribunal Colegiado, al señalar que si en el caso se determinó insuficiencia probatoria para dictar una sentencia condenatoria, tal forma de resolver, ello no implica que se hubiera transgredido el interés superior del niño, ya que es la representación social quien tiene la obligación de aportar los elementos necesarios para acreditar las imputaciones hechas al justiciable.

Por lo anterior, los referidos agravios resultan inoperantes, al reiterar en lo medular las razones y fundamentos legales que sirvieron de apoyo al órgano colegiado para emitir la resolución controvertida en esta ejecutoria a partir de una interpretación incompleta del interés superior del menor, por lo que no satisfacen el propósito del medio de defensa que nos ocupa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—Devuélvanse los autos relativos al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, para los efectos precisados en el considerando sexto de la presente ejecutoria.

TERCERO.—Se declara infundada la revisión adhesiva.

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

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y el presidente de la Primera Sala, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, contra el voto del Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aisladas 1a./J. 18/2014 (10a.), 1a. LXXI/2013 (10a.), 1a. CXIV/2008 y 1a. XVI/2011 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 406, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 541 y Novena Época, Tomos XXVIII, diciembre de 2008, página 237 y XXXIII, febrero de 2011, página 616, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz con relación al amparo directo en revisión 1072/2014.

1. En sesión de diecisiete de junio de dos mil quince, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos,<sup>1</sup> resolvió el amparo direc-

---

<sup>1</sup> De los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y el presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (quien se reservó el derecho de formular voto concurrente), en contra de lo emitido por quien suscribe este voto.

to en revisión 1072/2014, interpuesto por el quejoso por conducto de su madre y representante.

#### **Antecedentes del caso**

2. El tercero interesado y recurrente adhesivo \*\*\*\*\* (padre del menor recurrente), fue condenado en primera instancia por los delitos de abuso sexual agravado y violación equiparada agravada en contra de su menor hijo.
3. Inconforme con la anterior sentencia, el sentenciado interpuso recurso de apelación y el tribunal de apelación resolvió revocar la sentencia dictada en primera instancia y absolver al sentenciado de tales delitos. Contra ello, la mamá del menor en representación de éste, promovió juicio de amparo directo. El Tribunal Colegiado le negó el amparo, al estimar que la Sala responsable actuó correctamente, al considerar que en el expediente no existían pruebas suficientes que acrediten la existencia de los delitos atribuidos al citado tercero. Contra dicha sentencia la parte quejosa interpuso el recurso de revisión que fue resuelto por esta Primera Sala.

#### **Razones de la mayoría.**

4. Los Ministros que suscribieron la sentencia de mayoría, estimaron que el recurso resultó procedente, al considerar que el Tribunal Colegiado de Circuito realizó una interpretación de los artículos 4o. de la Constitución Federal y 3, numeral 1, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Las razones principales por las que llegó a esa conclusión, son, esencialmente, las siguientes:
  - Que en la demanda de amparo si bien no se reclamó la inconstitucionalidad de alguna norma general, el Tribunal Colegiado sí invocó el interés superior del niño contenido en el artículo 4o. constitucional para resolver el asunto.
  - El Tribunal Colegiado sí realizó una interpretación del citado interés, porque consideró que ante la insuficiencia probatoria advertidos en el caso que nos ocupa, al ponderar los principios de legalidad, debido proceso, adecuada defensa y presunción de inocencia, el interés superior del menor no se trastocaba.
  - Sostuvieron que en el caso la parte recurrente combatió los argumentos del Tribunal Colegiado, al considerar que se realizó una interpretación incorrecta de los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, los cuales tutelan los derechos de los niños en asuntos penales.
  - Lo cual es acorde al criterio sostenido por la Primera Sala, al resolver el amparo directo en revisión 2887/2013 fallado en sesión de 22 de noviembre de 2013<sup>2</sup> y en el amparo directo en revisión 2252/2013<sup>3</sup> fallado en sesión de 4 de diciembre de 2013.

<sup>2</sup> Resuelto por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente). El Ministro José Ramón Cossío Díaz y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se reservan su derecho a formular voto concurrente.

<sup>3</sup> Por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, quien se reservó su derecho a emitir voto concurrente, y el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo; en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó su derecho a formular voto particular.

5. Derivado de ello, la mayoría decidió examinar el fondo del asunto y resolvió que en la materia de la revisión debía revocarse la resolución recurrida, devolver los autos al órgano colegiado y declarar infundada la revisión adhesiva.

### Razones del disenso

6. Respetuosamente disiento de lo resuelto por mis compañeros de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que estimo que el recurso resultaba improcedente, por lo que debió desecharse. Lo anterior, porque en la demanda de amparo directo no se alegó alguna cuestión de constitucionalidad y el Tribunal Colegiado de Circuito tampoco realizó una interpretación constitucional, por el que estaba condicionada la procedencia del recurso.
7. En efecto, si bien el Tribunal Colegiado reconoció que quien fue considerado víctima del delito era un menor de edad y acudió al principio de interés superior del niño contenido en el artículo 4o. de la Constitución Federal y como principio orientador en la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un menor, desde mi perspectiva ello no implicó que realizara una interpretación constitucional del referido principio constitucional.
8. Lo anterior es así, porque desde mi perspectiva del examen de la sentencia sujeta a revisión se aprecia que el Tribunal Colegiado sólo se limitó a realizar la citada referencia sobre el principio de interés superior del niño y a partir del análisis que recibió del acto reclamado, sostuvo que no implicaba una transgresión a dicho principio al concluir que no existían pruebas suficientes en la causa penal, para tener por demostrados los delitos materia de la acusación. Es decir, que una sentencia absoluta no conlleva de facto una afectación al interés superior del menor.
9. En este sentido, reitero que la sola mención del principio de interés superior del menor en la sentencia de amparo directo recurrida no puede llevar a considerar procedente el recurso. Máxime que el contenido y alcance de dicho principio no fue desentrañado en la sentencia, ni fue la base o una de las razones bajo las cuales el Tribunal Colegiado concluyó que no había pruebas suficientes en el sumario que acreditaran los delitos que le fueron atribuidos al padre del menor.
10. Los aspectos expuestos por el órgano colegiado implican cuestiones de mera legalidad, no así de constitucionalidad. De ahí, que no comparta la conclusión de la mayoría, máxime si se considera el carácter excepcionalísimo que debe tener el amparo directo en revisión.
11. Por tanto, si el Tribunal Colegiado no realizó una interpretación del citado interés superior del niño, así como tampoco estableció su contenido y alcance, no debió considerarse que subsistía un tema de constitucionalidad.
12. A lo anterior, considero importante precisar que respecto a los presupuestos procesales y requisitos de admisibilidad, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que su verificación, al margen de los derechos en juego, no debe entenderse como vulneración a los derechos humanos.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Véase: Corte I.D.H., Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párrafo 126, en donde sostuvo:

13. Ello porque si bien los recursos deben ser accesibles y efectivos para el fin perseguido, lo cual no debe conducir al extremo de estimar que en todos los casos los órganos y tribunales internos deben admitirlos, o bien, resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado.
14. Por tanto, tampoco podría afirmarse que si el recurso era desechado se vulneraban los derechos del menor, como intentó sostener en su escrito de agravios la parte recurrente.
15. Ahora bien, no paso por alto que la mayoría para justificar la procedencia del recurso estableció que similares consideraciones se expusieron en los amparos directos en revisión 2887/2013 y 2252/2012, lo cual tampoco comparto, debido que en estos recursos sí existió en la sentencia impugnada una interpretación del principio de interés superior del niño en relación o confronta a diversas disposiciones secundarias.
16. En efecto, en el amparo directo en revisión 2887/2013, al margen de que corresponda a un asunto de carácter civil, el Tribunal Colegiado en la sentencia impugnada sí realizó una interpretación del artículo 4o. de la Constitución Federal, en el aspecto relativo al interés superior del menor. Además confrontó el contenido del artículo 4.228, fracción II, inciso a), del Código Civil para el Estado de México frente al interés superior del menor, con la finalidad de fijar la manera en que este precepto debe ser interpretado a la luz de ese interés.
17. De igual modo, en el amparo directo revisión 2252/2013, el cual también es de naturaleza civil, si bien no se reclamó la inconstitucionalidad de alguna norma de carácter general en la demanda de amparo, el Tribunal Colegiado sí invocó el interés superior del menor como marco de referencia para resolver el asunto. Ello motivó que al resolver la controversia relativa a la guarda y custodia del menor involucrado en el asunto el órgano colegiado estableciera que la preferencia contenida en el artículo 260 del Código Civil para el Estado de Sinaloa, debía interpretarse conforme al interés superior del menor previsto en el artículo 4o. de la Constitución Federal.
18. Lo anterior me permite establecer, al margen de que aquellos asuntos son de naturaleza civil y el recurso que me ocupa es penal, que en ambos recursos sí existió en la sentencia impugnada un pronunciamiento sobre el interés superior del niño, ya sea para confrontarlo o armonizarlo con diversas disposiciones secundarias, y que,

---

"... en todo procedimiento o proceso existente en el orden interno de los Estados deben concurrir amplias garantías judiciales, entre las cuales se encuentran también las formalidades que deben observarse para garantizar el acceso a las mismas. Por razones de seguridad jurídica, para la correcta y funcional administración de justicia y la efectiva protección de los derechos de las personas, los Estados pueden y deben establecer presupuestos y criterios de admisibilidad de los recursos internos, de carácter judicial o de cualquier otra índole. De tal manera, si bien esos recursos internos deben estar disponibles para el interesado y resolver efectiva y fundadamente el asunto planteado, así como eventualmente proveer la reparación adecuada, no cabría considerar que siempre y en cualquier caso los órganos y tribunales internos deban resolver el fondo del asunto que les es planteado, sin que importe la verificación de los presupuestos formales de admisibilidad y procedencia del particular recurso intentado."

por ende, tuvo un impacto directo en el sentido de la sentencia. Lo cual no sucedió en el recurso objeto de este voto.

19. Por las razones expuestas, disiento del criterio dictado por los Ministros de la mayoría de esta Primera Sala.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en relación con el amparo directo en revisión 1072/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de diecisiete de junio de dos mil quince.

1. Si bien coincido con el sentido de la decisión y con la mayor parte de las consideraciones, me separo de las que dan a entender que la suplencia de la queja de los menores que acuden a un juicio penal alcanzaría hasta, incluso, la actuación del Ministerio Público en el proceso.
2. En ese sentido, no comparto las consideraciones del apartado referente a la suplencia de la deficiencia de la queja, en las que se establece que los Jueces tienen la obligación de realizar una amplia suplencia de la queja cuando estén involucrados niños, la cual debe operar desde la demanda hasta la ejecución de la sentencia "incluyendo subsanar omisiones en la demanda e insuficiencia de conceptos de violación o agravios".<sup>1</sup>
3. Respecto de esto último no comparto que la suplencia permita al juzgador analizar todas las decisiones aunque se lleguen a modificar por esta vía cuestiones que no figuran en los agravios de las partes (sin especificar si ello alcanza o no a la procedencia del recurso). Tampoco comparto necesariamente que el juzgador esté constreñido –como lo establece la sentencia–<sup>2</sup> a atender todas las circunstancias o hechos que formen parte de la litis o vayan surgiendo durante el procedimiento penal.
4. Por otro lado, tampoco comparto la afirmación de la sentencia de que se tengan que proteger o privilegiar todos los derechos de los niños "incluso cuando el material probatorio sea insuficiente para esclarecer la verdad de los hechos",<sup>3</sup> puesto que estimo que ello implicaría, en vía de consecuencia, suplir la deficiencia al Ministerio Público.
5. Igualmente, considero necesario separarme de algunas de las consideraciones vertidas en el apartado IV del estudio de fondo, relativas a la observancia del principio de interés superior del niño en el proceso penal. En este sentido, no comparto el hecho de en aras de la protección del principio en cuestión sea posible recabar

<sup>1</sup> Página 46 de la sentencia.

<sup>2</sup> Página 47 de la sentencia.

<sup>3</sup> *Idem*.

nuevas pruebas de forma oficiosa e, incluso, que se evite el contacto innecesario con su agresor con la finalidad de proteger la identidad del niño y proteger su privacidad en el proceso. Estas consideraciones, reitero, llevarían al extremo de desbalancear el proceso en perjuicio de las personas que enfrentan un proceso penal en calidad de imputado.

6. De tal suerte, resulta que en la sentencia es posible apreciar que se le está facultado al juzgador para, de forma oficiosa, desbalancear el proceso en favor de la víctima menor de edad, en atención –como ya dije– a su interés superior. Ante lo cual, al imputado se le estaría obligando a fundar su defensa en contra de las actuaciones de la autoridad primeramente obligada constitucionalmente, es decir, el Ministerio Público y en un segundo término, contra las del juzgador quien en este contexto actúa de oficio para preservar los derechos del menor.<sup>4</sup>
7. En ese sentido, considero que con los anteriores argumentos se estaría facultando al juzgador suplir la deficiencia del Ministerio Público, de forma que el imputado quedaría en una situación desventajosa frente al poder punitivo del Estado el cual, en principio, es ostentado por la parte acusadora en el proceso penal, la cual ya cuenta con los medios y recursos suficientes para estar en equilibrio procesal. Lo anterior se refuerza si tomamos en cuenta que la institución de la suplencia de la queja es un instrumento que surge como un desbalance procesal en favor de quienes puedan verse disminuidos de facto en las posibilidades de la defensa de sus derechos.
8. Finalmente, por los mismos motivos no comparto los efectos propuestos en la sentencia, ya que se ordena no sólo analizar la demanda del niño, sino, en su caso, incorporar pruebas al proceso.<sup>5</sup> Considero que con ello se supliría la deficiencia en la actuación del órgano acusador, el cual es el encargado y tiene la obligación de aportar los elementos necesarios para acreditar las imputaciones hechas al acusado, y con ello, se afectan los derechos humanos del imputado.

Este voto se publicó el viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**DERECHO DE LOS MENORES DE EDAD A PARTICIPAR EN PROCEDIMIENTOS JURISDICCIONALES QUE AFECTEN SU ESFERA JURÍDICA. REGULACIÓN, CONTENIDO Y NATURALEZA JURÍDICA.** El derecho referido está regulado expresamente en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño e implícitamente en el numeral 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y comprende dos elementos: i) que los niños sean escuchados; y ii) que sus opiniones sean tomadas en cuenta, en función de su edad y madurez. Ahora bien, la naturaleza jurídica de este derecho representa un caso especial dentro de los llamados "derechos

<sup>4</sup> Página 53 de la sentencia.

<sup>5</sup> Página 62 de la sentencia.

instrumentales" o "procedimentales", especialidad que deriva de su relación con el principio de igualdad y con el interés superior de la infancia, de modo que su contenido busca brindar a los menores de edad una protección adicional que permita que su actuación dentro de procedimientos jurisdiccionales que puedan afectar sus intereses, transcurra sin las desventajas inherentes a su condición especial. Consecuentemente, el derecho antes descrito constituye una formalidad esencial del procedimiento a su favor, cuya tutela debe observarse siempre y en todo tipo de procedimiento que pueda afectar sus intereses, atendiendo, para ello, a los lineamientos desarrollados por este alto tribunal.

### 1a./J. 11/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 2479/2012. 24 de octubre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Maya-goitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Amparo en revisión 386/2013. 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Amparo directo en revisión 266/2014. 2 de julio de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Amparo directo en revisión 648/2014. 3 de junio de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto concurrente, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Amparo directo en revisión 1072/2014. 17 de junio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien formuló voto concurrente. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Tesis de jurisprudencia 11/2017 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha quince de febrero de dos mil diecisiete.

**Nota:** La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 648/2014, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas y en la página 254 de esta *Gaceta*.

Esta tesis se publicó el viernes 3 de marzo de 2017 a las 10:06 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 6 de marzo de 2017, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

## Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

### **JUICIO ORAL MERCANTIL. LA OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1390 BIS 45, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, PUEDE PLANTEARSE COMO UN ACTO PROCESALMENTE VÁLIDO AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA (LEGISLACIÓN REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ENERO DE 2012).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 360/2015. SUSCITADA ENTRE EL DÉCIMO PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL SEGUNDO CIRCUITO. 7 DE SEPTIEMBRE DE 2016. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE TRES VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN CUANTO AL FONDO. DISIDENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO PARTICULAR. AUSENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: JORGE ARRIAGA CHAN TEMBLADOR.

#### CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Carta Magna, 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal y publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que se trata de una posible contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de **distinto Circuito** y el tema de fondo corresponde a la materia civil, en la que se encuentra especializada esta Sala.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011)."<sup>1</sup>

SEGUNDO.—**Legitimación del denunciante.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto

<sup>1</sup> Tesis P. I/2012 (10a.), registro digital: 2000331, visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012, página 9, de texto siguiente: "De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo Circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes Circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso Circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo Circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes Circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo Circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes Circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un Circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente Circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente Circuito.—Contradicción de tesis 259/2009. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, 11 de octubre de 2011. Mayoría de diez votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga María Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Rosalía Argumosa López y Rafael Coello Cetina."

por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, constitucional y 227, fracción II, de la Ley de Amparo, pues fue realizada por los Magistrados integrantes del Cuarto Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito: Javier Cardoso Chávez (presidente del Tribunal Colegiado), José Martínez Guzmán y Fernando Sánchez Calderón, siendo el mencionado Tribunal Colegiado uno de los contendientes en la posible contradicción, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

TERCERO.—**Criterios de los tribunales contendientes.** Las consideraciones contenidas en las ejecutorias pronunciadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, que dieron origen a la denuncia de contradicción, son las siguientes:

**I. Criterio del Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito,** quien conoció del **amparo directo 259/2014**, el cual tiene los siguientes antecedentes:

**Juicio oral mercantil.** Por escrito presentado el diecinueve de agosto de dos mil trece en la Oficialía de Partes Común del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, \*\*\*\*\* demandó de \*\*\*\*\* (en adelante \*\*\*\*\*) \*\*\*\*\* en la vía oral mercantil, el pago de la cantidad de \*\*\*\*\* , por concepto de la compra de frutas, verduras y abarrotes; el pago de intereses a razón del \*\*\*\*\* % (seis por ciento) anual, por concepto de mora; así como el pago de gastos y costas.

Por escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil trece, \*\*\*\*\* contestó la demanda y negó el derecho a su contraparte para reclamar de su representada las prestaciones de mérito.

Así, seguido el juicio por sus trámites, el Juez de origen dictó sentencia definitiva el quince de noviembre de dos mil trece, en la que declaró:

**A.** Procedente la vía oral mercantil en que la parte actora acreditó su acción, mientras que la parte no acreditó sus excepciones y defensas.

**B.** Condenar a la parte demandada a pagar a la parte actora la cantidad de \*\*\*\*\* , por concepto de suerte principal.

**C.** Condenó a la parte demandada a pagar a la parte actora el interés moratorio al tipo legal del \*\*\*\*\*% (\*\*\*\*\* ) anual, difiriendo en fechas de conformidad a las facturas.

**D.** No hacer especial condena en costas.

**Primer juicio de amparo.** Inconforme con la resolución anterior, la parte demandada promovió amparo directo que, por razón de turno, correspondió conocer al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, tramitado bajo el expediente DC. \*\*\*\*\*, mismo que fue resuelto en sesión de veintisiete de febrero de dos mil catorce, en el sentido de conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que la responsable dejara insubsistente la violación procesal, consistente en el auto de veinticuatro de septiembre de dos mil trece y, como consecuencia, la sentencia definitiva, y sin reponer el procedimiento en el juicio de origen, dictara nuevamente las referidas resoluciones, cumpliendo en la primera con el requisito de validez que había omitido, esto es, precisando no sólo el nombre, apellidos y firma del titular del juzgado de origen, sino también el nombre, apellidos y firma del secretario que autorizó y dio fe de ese acto.

**Sentencia en cumplimiento.** En cumplimiento a la ejecutoria de amparo en mención, el Juez de origen emitió un nuevo proveído cumpliendo con el requisito de validez apuntado y, como consecuencia, una nueva sentencia el diez de marzo de dos mil catorce, en la cual se resolvió en los mismos términos que la sentencia referida de quince de noviembre de dos mil trece.

**Segundo juicio de amparo.** En contra de la sentencia definitiva mencionada en el párrafo anterior, la quejosa promovió demanda de amparo por escrito presentado el veintiséis de marzo del dos mil catorce, ante la Oficialía de Partes del Juzgado Décimo Segundo Civil de Proceso Oral del Distrito Federal. Del asunto conoció el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito bajo el número de expediente \*\*\*\*\*, el cual, por sesión de fecha veintidós de septiembre de dos mil catorce, resolvió negar el amparo, por las siguientes consideraciones:

- Previo a las cuestiones de fondo, se analizó el primer concepto de violación, en el que se reclamó la violación procesal consistente en el auto de veinticuatro de septiembre de dos mil trece, dictado dentro del juicio natural, a través del cual, no se tuvo por realizada la objeción de documentos que planteó la quejosa en relación con los documentos base de la acción exhibidos por la actora con su demanda inicial.

- En primer término, el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó, después del estudio respectivo, que tal violación procesal impugnada, encuadraba en la fracción XII del artículo 172 de la Ley de Amparo, al ser análoga a la prevista en la fracción III del propio numeral, conforme a la cual, se considera una transgresión al procedimiento, que se desechen las pruebas legalmente ofrecidas o se desahoguen en forma contraria a la ley, por virtud de que se impugna que no se tuvieron por objetadas las documentales ofrecidas por la parte actora en su demanda inicial.

- Arribada la conclusión mencionada, se transcribió el auto impugnado y se hizo referencia a los conceptos de violación de la quejosa, declarándolos infundados, por lo siguiente:

- Que de las constancias del juicio natural, se advierte que la quejosa dio contestación a la demanda, negó derecho a su contraparte para reclamarle las prestaciones demandadas, y en el propio escrito objetó en cuanto a su alcance y valor probatorio los documentos básicos.

- En cuanto a esa objeción, el Juez responsable, en el auto materia de la violación procesal, no tuvo por hecha la objeción, por la siguiente consideración: "... Respecto a la objeción de documentos que señala, deberá hacerlo en la etapa procesal oportuna, lo anterior con fundamento en el artículo 1390 Bis 45 del Código de Comercio ..."

- Que conforme a lo transcrito, se aprecia que el Juez responsable no tuvo por hecha la objeción que planteó la quejosa, al contestar la demanda instaurada en su contra, por virtud de que en términos del artículo 1390 Bis 45 del Código de Comercio, ésta debe hacerse en la etapa de admisión de pruebas en la audiencia preliminar.

- Lo cual, el Tribunal Colegiado estimó apegado a derecho. En principio, se refirió a que de la exposición de motivos del decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código de Comercio, publicada el veintisiete de enero de dos mil once, advirtió que el procedimiento oral surgió, esencialmente, por la necesidad de contar con juicios expeditos, cuya tramitación fuera dinámica, ágil, en el que existiera la certidumbre e integralidad de las resoluciones judiciales, y en el que prevaleciera la oralidad por cuanto a su trámite.

- Por lo cual, considera, se propuso adecuar nuestro sistema jurídico a las necesidades y circunstancias actuales, reduciendo los formalismos, requisitos y trámites inocuos, para una mejora regulatoria en beneficio del procedimiento judicial y la población.

- En atención a ello, para lograr la agilidad del desarrollo del juicio oral, se propuso establecer que éste se desahogara en tres audiencias específicas:

1. La preliminar, que tendría como propósito la depuración del procedimiento, la conciliación de las partes por conducto del Juez, la fijación de acuerdos tanto de hechos no controvertidos, como de pruebas, la admisión de los medios de convicción y la citación para la audiencia siguiente.

2. La audiencia del juicio, en la que se desahogarían las pruebas admitidas y preparadas, se desestimarían o declararían desiertas las no preparadas,

se oírían los alegatos de las partes y se declararía visto el asunto para dictar sentencia; audiencia que se dispuso, no se suspendería o diferiría por ninguna razón, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

3. Continuación de la audiencia, en la que se dictaría la resolución correspondiente, se le daría lectura –salvo que las partes no comparecieran a la audiencia– y se notificaría a las partes.

- Estableció que, en atención a ello, se propuso dotar al juzgador correspondiente de las más amplias facultades como rector del procedimiento, con el propósito de solucionar –dentro de las audiencias respectivas– las controversias que se le plantearan de manera aún más rápida. Que aunado a ello, se conminó la asistencia de las partes a cada una de las audiencias, dada la preeminencia de la oralidad en el desarrollo de ese procedimiento, y la posibilidad de conciliar sus intereses.

- Es por ello que considera que de los artículos 1390 Bis 21 y 1390 Bis 2 (sic) del Código de Comercio puede concluirse que, en el juicio oral mercantil, rigen como principios básicos, entre otros, los de oralidad e intermediación en su tramitación.

- Ahora bien, estimó que conforme al artículo 14 constitucional, se estima que para interpretar la ley, en el caso el Código de Comercio, será aquella que se obtiene de su propio texto y, posteriormente a ello, se hará a través de los métodos que para tal efecto se conocen.

- Así, haciendo una relación en cuanto al concepto de violación en el cual se estimó la transgresión a sus derechos fundamentales, porque el responsable debió tener por hecha en tiempo y forma la objeción que hizo al contestar la demanda inicial del juicio de origen de las facturas base de la acción, y no desestimar esa petición por el hecho de que no se hizo en la audiencia preliminar, en términos de lo dispuesto por el artículo 1390 Bis 45 del Código de Comercio; el Tribunal Colegiado estimó que del primer párrafo del mencionado artículo se advertía que las partes podrán objetar los documentos en cuanto a su alcance y valor probatorio durante la etapa de admisión de pruebas en la audiencia preliminar en el caso de los ofrecidos hasta ese momento; o en la audiencia en que se ofrezcan cuando se presenten después de la preliminar.

- Considerando que de la interpretación al texto de la norma estudiada, se desprendía que, al restringir la objeción de documentos a la fecha de la audiencia preliminar, limita claramente que esa situación no pueda realizarse en algún otro momento del procedimiento, esto es, que sólo puede y debe hacerse en dicha audiencia, tratándose de los documentos exhibidos hasta entonces;

y respecto de los documentos exhibidos con posterioridad, la objeción se hará en la audiencia en que aquello acontezca.

- Por lo que concluyó que, de acuerdo a lo dispuesto por el numeral en cuestión, **la objeción de documentos a que se refiere dicho precepto, no se puede plantear válidamente desde el momento de contestar la demanda, en virtud de que expresamente se dispone que sólo se podrá hacer valer en las hipótesis referidas.**

- Lo cual consideró que no puede entenderse de otra forma, como erróneamente lo pretende la parte quejosa, bajo una aplicación analógica de la jurisprudencia en que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó el artículo 1247 de la legislación mercantil, puesto que ello rompería con los principios que rigen al procedimiento oral mercantil, en específico, los de oralidad e intermediación, de los que se deduce que todas las cuestiones que surjan en el procedimiento deben plantearse oralmente, y resolverse por y ante el Juez del conocimiento.

- Aunado a ello, estimó que la limitante en mención no deriva sólo de la interpretación literal del artículo en análisis, sino de la interpretación sistemática que se hace de éste con las diversas normas y principios que rigen al procedimiento oral en el Código de Comercio.

- A lo cual, hace nuevamente referencia a que los juicios orales mercantiles se rigen bajo los principios de oralidad e intermediación, los cuales se encuentran basados en el hecho de que su tramitación se constriñe, después de la presentación de la demanda y su contestación, así como de la reconvenición y su respuesta [artículos 1390 Bis 11 a 1390 Bis 19], a las tres audiencias precitadas en párrafos precedentes, a las que se encuentran obligados a ocurrir los contendientes, bajo el riesgo de que precluya algún derecho procesal en su perjuicio en caso de no hacerlo, y en las que será el juzgador quien tendrá las más amplias facultades de dirección y disciplinarias para resolver lo que las partes sometan a su consideración, acorde a los artículos 1390 Bis 21 a 1390 Bis 39.

- Se refirió que dentro de las mencionadas audiencias, se encuentra la preliminar, en la que se proveerá sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, y en la que, en términos del numeral 1390 Bis 45 ("por lógica") deben objetarse los documentos allegados hasta entonces por las partes o en la audiencia que corresponda cuando esos documentos se ofrezcan posteriormente; ya que, a su consideración, es en dicha audiencia en la que el juzgador proveerá sobre la admisión de los medios de convicción, y donde la parte contraria, por igualdad procesal, estará en posibilidad de contrarrestar las razones o motivos que

puedan alegarse en contra de las pruebas documentales que hubiere allegado e, incluso, ofrecer otras probanzas para desvirtuar la objeción que en contra de éstas pueda exteriorizarse.

- Por todo lo anterior, concluyó que si el legislador plasmó en el Código de Comercio, en el título especial del juicio oral mercantil, la restricción de que los documentos sólo se objetaran en la audiencia preliminar, para el caso de los ofrecidos hasta ese momento, y en la audiencia respectiva, cuando se ofrecieran después de aquélla; ello fue porque en ese tipo de procedimientos deben imperar los principios que lo rigen, entre ellos, los de oralidad e inmediatez; y que permiten hacerlos expeditos, ágiles y dinámicos para su resolución; de ahí que es indefectible que la objeción no pueda plantearse al momento de contestar la demanda.

- Que de lo contrario, implicaría desarticular otras normas del proceso oral que tienen la finalidad de que el proceso se desarrolle bajo el orden ya determinado. Además de que ese proceder obligaría al juzgador a retomar oficiosamente en la audiencia respectiva, aspectos que constituyen cargas procesales cuyo ejercicio sólo corresponde hacer valer a las partes, máxime que, como se ha visto, éstas se encuentran constreñidas, en términos del artículo 1390 Bis 21 del Código de Comercio, a asistir a las audiencias, por sí o a través de sus legítimos representantes, y ello no tiene otra finalidad más que éstas, en las audiencias que integran el juicio oral mercantil, ejerzan los derechos que les confiere e impone la ley bajo la dirección del juzgador.

- Por tanto, estimó que la objeción de documentos, en cuanto a su alcance y valor probatorio en un juicio oral mercantil, debe realizarse en los términos señalados en el artículo 1390 Bis 45 del Código de Comercio, para que constituya un acto procesal válido del cual pueda ocuparse el juzgador, al decidir sobre la admisión o desechamiento de pruebas; por consecuencia, es incorrecto se plantee en la contestación de la demanda, pues como se ha visto, ello es incompatible con las reglas que rigen el procedimiento oral.

- Por cual, consideró no aplicarse analógicamente la jurisprudencia invocada por la quejosa, de rubro: "OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1247 DEL CÓDIGO DE COMERCIO REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE ABRIL DE 2008. PUEDE PLANTEARSE COMO UN ACTO PROCESALMENTE VÁLIDO AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA.", ya que en ella se interpreta una disposición aplicable a juicios distintos al oral mercantil, el cual se rige bajo sus reglas especiales y, además, porque así lo establece el artículo 1390 Bis 8.

De dicha ejecutoria derivó el criterio de rubro y texto siguientes:

"JUICIO ORAL MERCANTIL. LA OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS EN ÉL NO PUEDE PLANTEARSE AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA, ACORDE CON EL ARTÍCULO 1390 BIS 45 DEL CÓDIGO DE COMERCIO [INAPLICABILIDAD ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 14/2013 (10a.)]. De la interpretación al citado precepto, se advierte que en los juicios orales mercantiles la objeción de documentos no puede plantearse válidamente al momento de contestar la demanda, en virtud de que esa disposición prevé expresamente que sólo podrá hacerse valer durante la etapa de admisión de pruebas en la audiencia preliminar –en el caso de los ofrecidos hasta ese momento–, o en la audiencia en que se ofrezcan –cuando se presenten después de la preliminar–, de modo que limita claramente que esa situación no pueda realizarse en algún otro momento del procedimiento; sin que pueda entenderse de otra forma, puesto que, de hacerlo, se rompería con los principios que rigen al procedimiento oral mercantil, en específico, los de oralidad e inmediatez, de los que se deduce que todas las cuestiones que surjan en el procedimiento deben plantearse oralmente, y resolverse por y ante el Juez del conocimiento. Consecuentemente, es inaplicable analógicamente la jurisprudencia 1a./J. 14/2013 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo I, marzo de 2013, página 729, de rubro: 'OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1247 DEL CÓDIGO DE COMERCIO REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE ABRIL DE 2008. PUEDE PLANTEARSE COMO UN ACTO PROCESALMENTE VÁLIDO AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA.', puesto que en ésta se interpreta una disposición aplicable a juicios distintos al oral mercantil que se rige bajo sus reglas especiales; además, estimarlo de otro modo, implicaría desarticular otras normas del proceso oral que tienen la finalidad de que el proceso se desarrolle bajo el orden ya determinado, en tanto que obligaría al juzgador a retomar, oficiosamente, en la audiencia respectiva, aspectos que constituyen cargas procesales cuyo ejercicio sólo corresponde hacer valer a las partes que se encuentran constreñidas, en términos del artículo 1390 Bis 21 del Código de Comercio, a asistir a las audiencias, por sí o a través de sus legítimos representantes, y ello no tiene otra finalidad más que éstas, en las audiencias que integran el juicio oral mercantil, ejerzan los derechos que les confiere e impone la ley, bajo la dirección del juzgador, como en el caso de la preliminar, en la que se proveerá sobre la admisión de las pruebas ofrecidas, y en la que en términos del diverso numeral 1390 Bis 45 deben objetarse los documentos allegados hasta entonces por las partes o en la audiencia que corresponda cuando esos documentos se ofrezcan posteriormente, ya que es en dicha audiencia en la que el juzgador proveerá

sobre la admisión de los medios de convicción, y donde la parte contraria –por igualdad procesal– estará en posibilidad de contrarrestar las razones o motivos que puedan alegarse en contra de las pruebas documentales que hubiere allegado e, incluso, ofrecer otras probanzas para desvirtuar la objeción que en contra de éstas pueda exteriorizarse.<sup>12</sup>

**II. Criterio del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito**, quien conoció del amparo directo 708/2015, del cual se desprenden los siguientes antecedentes:

**Juicio oral mercantil.** Por escrito presentado el trece de mayo de dos mil quince, en la Oficialía de Partes Común Civil, Familiar y Penal de Tlalnepantla, Estado de México, \*\*\*\*\* (en adelante \*\*\*\*\* ) demandó de \*\*\*\*\* en la vía oral mercantil, el pago de la cantidad de \$\*\*\*\*\* (\*\*\*\*\*), por concepto de suerte principal; el pago de intereses por concepto de mora; así como el pago de gastos y costas.

Por escrito presentado el uno de junio de dos mil quince, \*\*\*\*\* contestó la demanda y negó el derecho a su contraparte para reclamar de su representada las prestaciones de mérito.

Así, seguido el juicio por sus trámites, el Juez de origen dictó sentencia definitiva el quince de noviembre de dos mil trece, en la que declaró:

**A.** Procedente la vía oral mercantil en que la parte actora acreditó su acción, mientras que la parte no acreditó sus excepciones y defensas.

**B.** Condenar a la parte demandada a pagar a la parte actora la cantidad de \*\*\*\*\* , por concepto de suerte principal.

**C.** Condenó a la parte demandada a pagar a la parte actora el interés moratorio al tipo legal del \*\*\*\*\*% (\*\*\*\*\* ) anual.

**D.** No hacer especial condena en costas.

**Juicio de amparo.** Inconforme con la resolución anterior, la parte demandada promovió amparo directo que, por razón de turno, correspondió

<sup>2</sup> Décima Época. Registro digital: 2008772. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis: aislada, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 16, Tomo III, marzo de 2015, materia civil, tesis I.11o.C.74 C (10a.), página 2402 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de marzo de 2015 a las 9:30 horas».

conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, tramitado bajo el expediente DC. \*\*\*\*\* , mismo que fue resuelto en seis de noviembre de dos mil quince, en el sentido de conceder el amparo y protección de la Justicia Federal por las siguientes consideraciones:

- El Tribunal Colegiado estimó que parte de los conceptos de violación expresados eran fundados y suficientes para conceder el amparo y protección de la Justicia Federal.

- Se hace referencia a la consideración de la violación procesal, la cual fue la siguiente: "documentales que no fueron objetadas oportunamente por la demandada, conforme a derecho, lo que origina que se tengan por admitidas y surtan sus efectos como si hubieran sido reconocidas expresamente en términos de los artículos ..."

- Así, el Tribunal Colegiado estimó que la quejosa cuestiona lo resuelto en el acto reclamado, en cuanto a que las facturas base de la acción demandada en el de origen, no se objetaron oportunamente y que, ante ello, surten efectos como si hubieran sido reconocidas expresamente, empero, que fueron debidamente objetadas en su contestación de demanda, no obstante la responsable, violando derechos humanos, tuvo por no admitida dicha objeción, fundándose en una tesis aislada, siendo que existe jurisprudencia de carácter obligatorio, de la que se obtiene que la objeción válidamente puede formularse en la contestación de demanda, cuestión soslayada por la responsable.

- Así, se estudia si la presente violación encuadra en lo dispuesto por la fracciones (sic) III del artículo 172 de la Ley de Amparo, concluyéndose que, aplicando la fracción XII del citado precepto, es un supuesto análogo, por lo cual es procedente estudiarla en amparo directo.

- Sentado lo anterior, se prosigue al estudio de los conceptos, que se estiman fundados, **pues considera que es factible formular la objeción de documentos al contestar la demanda.**

- Se señaló que, de conformidad al artículo 1390 Bis 45 del Código de Comercio, la objeción de documentos podrá formularse durante la audiencia preliminar; sin embargo, de una correcta interpretación de la citada norma legal, permite establecer como límite o último momento para realizarse dicha objeción "**durante la audiencia preliminar**", no así que sólo en ese acto procesal se pueda plantear válidamente la objeción de probanzas aportadas con el escrito de demanda.

- Para así estimarlo, se apoyó en la jurisprudencia emitida por esta Primera Sala, de rubro: "OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1247 DEL CÓDIGO DE COMERCIO REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE ABRIL DE 2008. PUEDE PLANTEARSE COMO UN ACTO PROCESALMENTE VÁLIDO AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA.", pues consideró que si, en términos del artículo 1390 Bis 13, en los escritos de demanda, contestación, reconvencción, contestación a la reconvencción y desahogo de vista, las partes ofrecerán sus pruebas, expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de demostrar con las mismas, válidamente puede plantearse la objeción al momento de contestar la demanda respecto de los documentos ya presentados a ese momento procesal, aun cuando no se esté en la etapa de la calificación de la admisibilidad de pruebas, lo que es propio y exclusivo de la audiencia preliminar.

- Consideraciones que vertió en aras de evitar restricciones a la defensa adecuada y dar prioridad a los derechos de acceso efectivo a la jurisdicción, debido proceso y equilibrio procesal, pues la exigencia legal impuesta en el artículo 1390 Bis 45, consistente en que los documentos que presenten las partes podrán ser objetados en cuanto a su alcance y valor probatorio, durante la etapa de admisión de pruebas en la audiencia preliminar que prevé el mencionado artículo, **únicamente tiene el propósito** de fijar la preclusión del derecho de las partes a objetar los documentos presentados en juicio, es decir, precisar el límite de tiempo en que se puede ejercer tal prerrogativa y después de la cual queda extinguida, mas no el de impedir que tal derecho se ejerza respecto de los documentos presentados antes de esa etapa procesal, como es el caso de los exhibidos por el actor en la demanda.

- Atento a lo anterior, si la objeción de los mencionados documentos se formuló en la contestación de demanda, ésta se debe considerar hecha oportunamente, sin que haya necesidad de su reiteración o ratificación en el periodo de pruebas, pues la limitación de la objeción de un documento, al momento del periodo probatorio, atenta contra el debido proceso, al restringir o amenazar de manera extensiva la defensa adecuada; por ello, si el actor en el escrito de demanda ofrece o hace mención de diversos medios de convicción, es indudable que, en aras de que haya equilibrio procesal entre las partes, el demandado puede válidamente objetar el elemento de prueba que estime pertinente al contestar la demanda, con lo que se observa el principio de igualdad en el proceso.

- Estimando que las conclusiones arribadas no se rompen con los principios que rigen el procedimiento oral mercantil, especialmente los de oralidad

e intermediación, ya que, si bien, como se ha dicho, el citado 1390 Bis 45, prevé que las partes podrán objetar los documentos durante la audiencia preliminar, el hecho de que previamente se tenga por formulada la objeción, nada impide que con ella dé cuenta en la audiencia preliminar, pues incluso en ese momento la contraparte estará en condiciones de ofrecer contra pruebas relacionadas con la objeción formulada.

- Asimismo, hace referencia a que estimar que la objeción de documentos en el juicio oral mercantil sólo puede formularse en la audiencia preliminar, se restringiría el principio a una adecuada defensa, al impedir que los documentos presentados en la demanda, se puedan objetar al momento de contestar ésta, sobre todo si las partes en sus escritos de demanda o contestaciones cuando deben ofrecer sus pruebas, por lo que si la objeción en un hipotético caso requiere de pruebas; el impedir que se formule desde la contestación, impediría que en tal acto se ofrezcan medios para justificar la aludida objeción; de ahí que se estima permisible formular la objeción en la contestación o en el desahogo de vista, pudiendo darse cuenta de la ya hecha en la audiencia preliminar.

- Hace la puntualización de que si las pruebas sólo pueden ofrecerse en los escritos que ciñen la litis (y, en su caso, al desahogar la vista con la contestación); si una objeción requiere de probanzas, entonces, debe admitirse que tal impugnación sea válida al producirse en la contestación; de manera que ahí mismo puedan ofrecer las pruebas en torno a ella.

- Nuevamente insiste, que las consideraciones no soslayan la naturaleza jurídica del juicio oral mercantil, dado que, en lo que corresponde a la demanda y a su contestación, se formulan por escrito, lo que revela que ese procedimiento participa de una naturaleza mixta, aun cuando predomina la oralidad, pues no puede desconocerse la existencia de actuaciones que se realizan por escrito; de ahí que nada impide que en la contestación, el demandado pueda formular la objeción de los documentos presentados con la demanda.

- Por último, se señaló que por las razones apuntadas, no comparte la postura asumida por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, plasmado en la tesis invocada en el fallo reclamado, de rubro: "JUICIO ORAL MERCANTIL. LA OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS EN ÉL NO PUEDE PLANTEARSE AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA, ACORDE CON EL ARTÍCULO 1390 BIS 45 DEL CÓDIGO DE COMERCIO [INAPLICABILIDAD ANALÓGICA DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 14/2013 (10a.).]"

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Sentada la exposición de las ejecutorias materia de análisis, debe determinarse a continuación si existe la contradicción de tesis denunciada:

Para determinar lo anterior, debe analizarse si los Tribunales Colegiados contendientes, al resolver los asuntos que son materia de la denuncia, sostuvieron tesis contradictorias, entendiéndose por tesis, el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico jurídicas para justificar su decisión en una controversia, pues lo que determina la existencia de una contradicción, es que dos o más órganos jurisdiccionales terminales del mismo rango adopten criterios *jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho*, o sobre un problema jurídico central, independientemente de que las cuestiones fácticas que rodean los casos que generan esos criterios no sean iguales, ya que las particularidades de cada caso no siempre resultan relevantes y pueden ser sólo adyacentes.

Así lo determinó el Pleno de este Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial 72/2010, de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Tesis P./J. 72/2010, jurisprudencia, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, registro digital: 164120, cuyo texto es del tenor siguiente: "De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la

Lo anterior con la finalidad de proporcionar certidumbre en las decisiones judiciales y dar mayor eficacia a su función unificadora de la interpretación del orden jurídico nacional.

Con base en lo anterior, esta Primera Sala estima que **sí existe la contradicción de tesis**, debido a que ambos Tribunales Colegiados se pronunciaron respecto del *mismo punto de derecho*.

En efecto, ambos Tribunales Colegiados conocieron de asuntos en los que se dilucidó si en los juicios orales mercantiles pueden objetarse las pruebas ofrecidas por la actora en el escrito de contestación de la demanda o si, de conformidad al artículo 1390 Bis 45 del Código de Comercio, dicha objeción únicamente puede hacerse durante la celebración de la audiencia preliminar; llegando a conclusiones diversas.

Lo anterior es así, ya que, por una parte, el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito consideró que la objeción en comento no podía realizarse en la contestación a la demanda, pues siguiendo una interpretación literal del artículo mencionado, se seguía que la objeción sólo podría hacerse en la audiencia preliminar, porque en ese tipo de procedimientos debían imperar los principios que lo rigen, entre ellos, los de oralidad e inmediatez.

Por otra parte, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito estimó que, en aras de protección a los derechos a una defensa adecuada, acceso efectivo a la jurisdicción, debido proceso y equilibrio procesal, debía considerarse la posibilidad de realizarse la objeción de pruebas desde el escrito de contestación a la demanda.

Por tanto, es evidente que existe una contradicción de criterios, por lo que corresponde a esta Primera Sala **determinar si resulta o no procedente la objeción de documentos, en un juicio oral mercantil, desde el escrito de contestación a la demanda.**

---

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 desvirtúen buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a las consideraciones que enseguida se expresan:

En primer lugar, debe señalarse que el procedimiento desarrollado en un juicio oral mercantil se desenvuelve conforme a las reglas establecidas en los artículos 1390 Bis al 1390 Bis 50 del Código de Comercio, de los cuales se transcriben los numerales necesarios para la resolución de la presente contradicción, a saber:

**"Artículo 1390 Bis.** Se tramitarán en este juicio todas las contiendas cuya suerte principal sea inferior a la que establece el artículo 1339 para que un juicio sea apelable, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de interposición de la demanda.

"Contra las resoluciones pronunciadas en el juicio oral mercantil no procederá recurso ordinario alguno.

"No obstante, las partes podrán solicitar al Juez, de manera verbal en las audiencias, que subsane las omisiones o irregularidades que se llegasen a presentar en la substanciación del juicio oral, para el solo efecto de regularizar el procedimiento.

"Asimismo, el Juez podrá ordenar que se subsane toda omisión que notare en la sustanciación, para el solo efecto de regularizar el procedimiento.

"Si las partes estimaren que la sentencia definitiva contiene omisiones, cláusulas o palabras contradictorias, ambiguas u oscuras, las partes podrán solicitar de manera verbal dentro de la audiencia en que se dicte, la aclaración o adición a la resolución, sin que con ello se pueda variar la substancia de la resolución. Contra tal determinación no procederá recurso ordinario alguno."

**"Artículo 1390 Bis 2.** En el juicio oral mercantil se observarán especialmente los principios de oralidad, publicidad, igualdad, inmediación, contradicción, continuidad y concentración."

**"Artículo 1390 Bis 4.** El Juez tendrá las más amplias facultades de dirección procesal para decidir en forma pronta y expedita lo que en derecho convenga.

"Para hacer cumplir sus determinaciones el Juez puede hacer uso de las medidas de apremio que se mencionan en el artículo 1067 Bis, en los términos que ahí se especifican."

**"Artículo 1390 Bis 11.** La demanda deberá presentarse por escrito y reunirá los requisitos siguientes:

"I. El Juez ante el que se promueve;

"II. El nombre y apellidos, denominación o razón social del actor y el domicilio que señale para oír y recibir notificaciones;

"III. El nombre y apellidos, denominación o razón social del demandado y su domicilio;

"IV. El objeto u objetos que se reclamen con sus accesorios;

"V. Los hechos en que el actor funde su petición en los cuales precisará los documentos públicos o privados que tengan relación con cada hecho, así como si los tiene a su disposición. De igual manera proporcionará los nombres y apellidos de los testigos que hayan presenciado los hechos relativos.

"Asimismo, debe numerar y narrar los hechos, exponiéndolos sucintamente con claridad y precisión;

"VI. Los fundamentos de derecho y la clase de acción procurando citar los preceptos legales o principios jurídicos aplicables;

"VII. El valor de lo demandado;

"VIII. El ofrecimiento de las pruebas que el actor pretenda rendir en el juicio, y

"IX. La firma del actor o de su representante legítimo. Si éstos no supieren o no pudieren firmar, pondrán su huella digital, firmando otra persona en su nombre y a su ruego, indicando estas circunstancias."

**"Artículo 1390 Bis 13.** En los escritos de demanda, contestación, reconvencción, contestación a la reconvencción y desahogo de vista de éstas, las partes ofrecerán sus pruebas expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se tratan de demostrar con las mismas, así como las razones por las que el oferente considera que demostrarán sus afirmaciones, proporcionando el nombre, apellidos y domicilio de los testigos que hubieren mencionado en los escritos señalados al principio de este párrafo, así como los de sus peritos, y la clase de pericial de que se trate con el cuestionario a resolver, que deberán rendir durante el juicio, exhibiendo las documentales que tengan en

su poder o el escrito sellado mediante el cual hayan solicitado los documentos que no tuvieren en su poder en los términos del artículo 1061 de este código.

"El Juez no admitirá pruebas que sean contrarias al derecho o la moral; que se hayan ofrecido extemporáneamente, salvo que se tratase de pruebas supervenientes, en términos del artículo 1390 Bis 49; que se refieran a hechos no controvertidos o ajenos a la litis, o bien sobre hechos imposibles o notoriamente inverosímiles.

"Si las partes incumplen los requisitos anteriores, el Juez desechará las pruebas."

**"Artículo 1390 Bis 14.** Admitida la demanda, el Juez ordenará emplazar al demandado corriéndole traslado con copia de la misma y de los documentos acompañados, a fin de que dentro del plazo de nueve días entregue su contestación por escrito."

**"Artículo 1390 Bis 15.** El emplazamiento se entenderá con el interesado, su representante, mandatario o procurador, entregando cédula en la que se hará constar la fecha y la hora en que se entregue; la clase de procedimiento, el nombre y apellidos de las partes, el Juez o tribunal que manda practicar la diligencia; transcripción de la determinación que se manda notificar y el nombre y apellidos de la persona a quien se entrega, levantándose acta de la diligencia, a la que se agregará copia de la cédula entregada en la que se procurará recabar la firma de aquel con quien se hubiera entendido la actuación.

"El notificador se identificará ante la persona con la que entienda la diligencia; requiriendo a ésta para que a su vez se identifique, asentando su resultado, así como los medios por los que se cerciore de ser el domicilio del buscado, pudiendo pedir la exhibición de documentos que lo acrediten, precisándolos en caso de su presentación, así como aquellos signos exteriores del inmueble que puedan servir de comprobación de haber acudido al domicilio señalado como el del buscado, y las demás manifestaciones que haga la persona con quien se entienda el emplazamiento en cuanto a su relación laboral, de parentesco, de negocios, de habitación o cualquier otra existente con el interesado.

"La cédula se entregará a los parientes, empleados o domésticos del interesado o a cualquier otra persona que viva en el domicilio señalado, en caso de no encontrarse el buscado; después de que el notificador se haya cerciorado de que ahí lo tiene la persona que debe ser notificada; se expondrán en todo caso los medios por los cuales el notificador se haya cerciorado de que ahí tiene su domicilio la persona buscada.

"Además de la cédula, se entregará copia simple de la demanda debidamente cotejada y sellada más, en su caso, copias simples de los demás documentos que el actor haya exhibido con su demanda.

"El actor podrá acompañar al actuario a efectuar el emplazamiento."

**"Artículo 1390 Bis 17.** El escrito de contestación se formulará ajustándose a los términos previstos para la demanda. Las excepciones que se tengan, cualquiera que sea su naturaleza, se harán valer simultáneamente en la contestación y nunca después, salvo las supervenientes. Del escrito de contestación se dará vista a la parte actora por el término de 3 días para que desahogue la vista de la misma."

**"Artículo 1390 Bis 20.** Desahogada la vista de la contestación a la demanda y, en su caso, de la contestación a la reconvenición, o transcurridos los plazos para ello, el Juez señalará de inmediato la fecha y hora para la celebración de la audiencia preliminar, la que deberá fijarse dentro de los diez días siguientes."

### **"De la audiencia preliminar**

**"Artículo 1390 Bis 32.** La audiencia preliminar tiene por objeto:

"I. La depuración del procedimiento;

"II. La conciliación y/o mediación de las partes por conducto del Juez;

"III. La fijación de acuerdos sobre hechos no controvertidos;

"IV. La fijación de acuerdos probatorios;

"V. La calificación sobre la admisibilidad de las pruebas, y

"VI. La citación para audiencia de juicio."

**"Artículo 1390 Bis 33.** La audiencia preliminar se llevará a cabo con o sin la asistencia de las partes. A quien no acuda sin justa causa calificada por el Juez se le impondrá una sanción, que no podrá ser inferior a \$2,298.76 (dos mil doscientos noventa y ocho pesos 76/100 M.N.), ni superior a \$5,746.90 (cinco mil setecientos cuarenta y seis pesos 90/100 M.N.), monto que se actualizará en los términos del artículo 1253 fracción VI de este código."

**"Artículo 1390 Bis 34.** El Juez examinará las cuestiones relativas a la legitimación procesal y procederá, en su caso, a resolver las excepciones procesales con el fin de depurar el procedimiento; salvo las cuestiones de incompetencia, que se tramitarán conforme a la parte general de este código."

**"Artículo 1390 Bis 35.** En caso de que resulten improcedentes las excepciones procesales, o si no se opone alguna, el Juez procurará la conciliación entre las partes, haciéndoles saber los beneficios de llegar a un convenio proponiéndoles soluciones. Si los interesados llegan a un convenio, el Juez lo aprobará de plano si procede legalmente y dicho pacto tendrá fuerza de cosa juzgada. En caso de desacuerdo, el Juez proseguirá con la audiencia.

"Las partes no podrán invocar, en ninguna etapa procesal, antecedente alguno relacionado con la proposición, discusión, aceptación, ni rechazo de las propuestas de conciliación y/o mediación."

**"Artículo 1390 Bis 36.** Durante la audiencia, las partes podrán solicitar conjuntamente al Juez la fijación de acuerdos sobre hechos no controvertidos."

**"Artículo 1390 Bis 37.** El Juez podrá formular proposiciones a las partes para que realicen acuerdos probatorios respecto de aquellas pruebas ofrecidas a efecto de determinar cuáles resultan innecesarias.

"En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo probatorio, el Juez procederá a la calificación sobre la admisibilidad de las pruebas, así como la forma en que deberán prepararse para su desahogo en la audiencia de juicio, quedando a cargo de las partes su oportuna preparación, bajo el apercibimiento que de no hacerlo se declararán desiertas de oficio las mismas por causas imputables al oferente. Las pruebas que ofrezcan las partes sólo deberán recibirse cuando estén permitidas por la ley y se refieran a los puntos cuestionados y se cumplan con los demás requisitos que se señalan en este título.

"La preparación de las pruebas quedará a cargo de las partes, por lo que deberán presentar a los testigos, peritos y demás, pruebas que les hayan sido admitidas; y sólo de estimarlo necesario, el Juez, en auxilio del oferente, expedirá los oficios o citaciones y realizará el nombramiento del perito tercero en discordia, en el entendido de que serán puestos a disposición de la parte oferente los oficios y citaciones respectivas, a efecto de que preparen sus pruebas y éstas se desahoguen en la audiencia de juicio.

"En el mismo proveído, el Juez fijará fecha para la celebración de la audiencia de juicio, misma que deberá celebrarse dentro del lapso de diez a cuarenta días."

"De la audiencia del juicio

**"Artículo 1390 Bis 38.** Abierta la audiencia se procederá al desahogo de las pruebas que se encuentren debidamente preparadas en el orden que el Juez estime pertinente. Al efecto, contará con las más amplias facultades como rector del procedimiento; dejando de recibir las que no se encuentren preparadas y haciendo efectivo el apercibimiento realizado al oferente; por lo que la audiencia no se suspenderá ni diferirá en ningún caso por falta de preparación o desahogo de las pruebas admitidas, salvo en aquellos casos expresamente determinados en este título, por caso fortuito o de fuerza mayor.

"En la audiencia sólo se concederá el uso de la palabra, por una vez, a cada una de las partes para formular sus alegatos.

"Enseguida, se declarara el asunto visto y citará las partes para la continuación de la audiencia dentro del término de diez días siguientes, en la que se dictará la sentencia correspondiente."

**"Artículo 1390 Bis 39.** El Juez expondrá oralmente y de forma breve, los fundamentos de hecho y de derecho que motivaron su sentencia y leerá únicamente los puntos resolutivos. Acto seguido quedará a disposición de las partes copia de la sentencia que se pronuncie, por escrito.

"En caso de que en la fecha y hora fijada para esta audiencia no asistiere al juzgado persona alguna, se dispensará la lectura de la misma."

**"Artículo 1390 Bis 45. Los documentos que presenten las partes podrán ser objetados en cuanto su alcance y valor probatorio, durante la etapa de admisión de pruebas en la audiencia preliminar. Los presentados con posterioridad deberán serlo durante la audiencia en que se ofrezcan.**

**"La impugnación de falsedad de un documento puede hacerse desde la contestación de la demanda y hasta la etapa de admisión de pruebas en la audiencia preliminar tratándose de los documentos presentados hasta entonces;** los documentos presentados con posterioridad deberán impugnarse durante la audiencia en que se admitan." (Lo subrayado es propio)

De los artículos antes transcritos se advierte lo siguiente:

La implementación de los juicios orales mercantiles se basa en los principios de oralidad, publicidad, igualdad, intermediación, contradicción, continuidad y concentración.

En atención al principio de inmediación, en este tipo de asuntos se ha dotado de mayores facultades a los juzgadores con la finalidad de que, conforme se desarrolla la secuela procesal, el juzgador depure todo aquello que no es necesario para la resolución del asunto; ello, igualmente de acuerdo con el principio de continuidad que propaga la agilidad del procedimiento.

Los juicios orales mercantiles comienzan con el escrito de demanda, en el cual, la actora deberá señalar, entre otras cosas, los hechos en que el actor funde su petición precisando los documentos públicos o privados que tengan relación con cada hecho, así como si los tiene a su disposición, también deberá proporcionar los nombres y apellidos de los testigos que hayan presenciado los hechos relativos; ofreciendo las pruebas que pretenda rendir en el juicio.

De igual manera, se establece que en los escritos de demanda, contestación, reconvenición, contestación a la reconvenición y desahogo de vista de las anteriores, las partes deberán ofrecer las pruebas expresando el hecho o hechos que se traten demostrar con ellas.

Una vez que es admitida la demanda, el Juez ordenará emplazar al demandado adjuntando copia de la mencionada demanda y de los documentos acompañados, para que en el plazo de nueve días conteste lo que a su derecho convenga.

El escrito de contestación se debe realizar ajustándose a los términos previstos para la demanda, señalando las excepciones que se tengan, salvo que se trate de supervenientes. Asimismo, se establece que con el escrito de contestación se dará vista a la parte actora para que la desahogue.

Hecho lo anterior, el Juez deberá señalar inmediatamente la fecha y hora para la celebración de la audiencia preliminar, misma que debe fijarse en un término de diez días siguientes.

La audiencia preliminar tiene por objeto:

- La depuración del procedimiento.
- La conciliación y/o mediación de las partes, por conducto del Juez para evitar el juicio.
- La fijación de acuerdos sobre hechos no controvertidos para limitar el objeto del juicio.
- La fijación de acuerdos probatorios.

- La calificación sobre la admisibilidad de las pruebas (En audiencia preliminar el Juez admitirá o desechará las pruebas ofrecidas por las partes respetando siempre el equilibrio procesal, garantizando su derecho a manifestarse libremente sobre sus propias pruebas o las de la contraria, haciendo oralmente las observaciones y los planteamientos que estimen relevantes, en relación con las pruebas ofrecidas por los demás, con el objeto de resolver sobre su inadmisibilidad, por considerarlas manifiestamente impertinentes o tengan por objeto acreditar hechos públicos y notorios).

- La citación para audiencia de juicio.

Posteriormente, se establece que la mencionada audiencia preliminar se llevará a cabo con o sin asistencia de las partes; y que si bien puede justificarse la inasistencia, ello sólo dará consecuencia a la no imposición de una multa. Terminada la audiencia preliminar, el Juez fijará fecha para la celebración de la audiencia de juicio, la que deberá celebrarse dentro del plazo de diez a cuarenta días.

En la audiencia de juicio se desahogarán las pruebas que se encuentren debidamente preparadas, proceso siguiente es el uso de la palabra por parte de las partes para la formulación de sus alegatos, por último, se cita a la continuación de la audiencia, en un término de diez días siguientes, para el dictado de la sentencia.

De todo lo anterior se colige que el juicio oral mercantil se creó con la finalidad de concluir en el menor tiempo posible cierto tipo de juicios;<sup>4</sup> tan es así que los plazos y términos son menores a los de los juicios ordinarios.

Ahora bien, la objeción es un instrumento otorgado por la ley para evitar que se produzca el reconocimiento tácito de un documento privado, para conseguir, de esa manera, que el valor probatorio del propio instrumento permanezca incompleto, es decir, es un acto jurídico que radica en una expresión de voluntad tendiente a poner de manifiesto, que quien la produce no está dispuesto a someterse al documento privado contra el cual se formula.

De manera que la actitud de quien opone la inconformidad, evita incurrir en el no hacer, es decir, en la conducta pasiva ante el instrumento y, por

---

<sup>4</sup> "**Artículo 1390 Bis.** Se tramitarán en este juicio todas las contiendas cuya suerte principal sea inferior a la que establece el artículo 1339 para que un juicio sea apelable, sin que sean de tomarse en consideración intereses y demás accesorios reclamados a la fecha de interposición de la demanda. ..."

ende, dicha conducta activa consigue que no se produzca el reconocimiento tácito del documento privado. Ahora bien, la objeción de documentos presentados como prueba dentro del juicio, puede ser en cuanto a su alcance y valor probatorio, o bien, de falsedad.

En el primer caso, es decir, cuando se objeta un documento en cuanto a su alcance y valor probatorio, no se discute la autenticidad o contenido del documento, sino que sólo tiene como objeto evitar que se produzca su reconocimiento tácito. Y en tal supuesto, no es necesario probar dicha objeción, ya que, en estos casos, el valor probatorio del documento, queda sujeto a otros medios de prueba y a la apreciación del juzgador.

Lo anterior, a diferencia del caso de que se pretenda controvertir la autenticidad de la firma o del contenido del documento, objetándolo de falso, en ese supuesto, la impugnación puede hacerse desde la contestación de la demanda y hasta la etapa de admisión de pruebas en la audiencia preliminar, tratándose de los documentos presentados hasta entonces, ya que, los presentados con posterioridad, deberán impugnarse durante la audiencia en que se admitan, en términos de lo previsto en el segundo párrafo del artículo 1390 Bis 45 del Código de Comercio.

En relación con la objeción y la impugnación de falsedad de documentos, es aplicable, por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 125/2011 (9a.), emitida por esta Primera Sala, que dispone:

"DOCUMENTOS. SU INEFICACIA PROBATORIA DERIVADA DE LA OBJECIÓN PLANTEADA EN UN JUICIO EN EL QUE SE EJERCITA LA ACCIÓN REIVINDICATORIA, NO LLEVA IMPLÍCITA SU NULIDAD. Cuando se objetan las documentales exhibidas en un juicio ordinario donde se ejercita la acción reivindicatoria, debe entenderse que se cuestiona su alcance y valor probatorio con el fin de que el juzgador declare su ineficacia con efectos procesales o para evitar el perfeccionamiento tácito de la prueba, lo que trasciende únicamente al procedimiento judicial. Por su parte, la declaración de nulidad afecta a todo acto posterior que pretenda ejercerse con sustento en el que fue declarado judicialmente nulo. En ese sentido, la ineficacia de un documento en razón de objeción tiene efectos procesales y, por ende, no puede llevar implícita su nulidad."<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 1a./J. 125/2011 (9a.), Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro IV, Tomo 3, enero de 2012, materia civil, página 2438.

Sin embargo, de una interpretación armónica y sistemática del artículo 1390 Bis 45 del Código de Comercio, se concluye que la objeción de documentos por parte de la demandada puede hacerse desde la contestación a la demanda, pues si bien el plazo señalado en ese dispositivo legal, constituye el "límite para efectuar la objeción durante la audiencia preliminar"; lo cierto es que ello no significa que sólo en esa instancia procesal pueda plantearse válidamente la objeción de pruebas aportadas con el escrito de demanda.

Efectivamente, la precisión de ese plazo por el legislador tiene el propósito de fijar la preclusión del derecho de las partes a objetar los documentos presentados en juicio, es decir, precisar el momento máximo en que se puede ejercer tal prerrogativa, y después del cual queda extinguida, mas no el de impedir que tal derecho se ejerza con antelación, respecto de los documentos presentados antes de la celebración de la audiencia preliminar en donde se determinara lo relativo a las pruebas, como es el caso de las exhibidos con la demanda y la contestación, así como la correspondiente fijación de acuerdos probatorios.

Ello es así, toda vez que tal actuación forma parte de la defensa de las pretensiones de los litigantes, que en los procesos jurisdiccionales sólo se puede considerar limitada, cuando esto resulta dispuesto claramente en la ley o se advierte de manera indudable de su interpretación jurídica o de los principios rectores del procedimiento.

De ahí que si la objeción de los mencionados documentos se formuló en la contestación a la demanda, ésta se debe considerar hecha oportunamente, pues de lo contrario, al limitar la objeción de un documento al momento de una audiencia determinada (preliminar), se atenta con el debido proceso, toda vez que se restringe o amenaza de manera extensiva la defensa adecuada; por ello, si el actor en el escrito de demanda ofrece o hace alusión de diversos medios de convicción, es indudable que en aras de que haya equilibrio procesal entre las partes, el demandado puede válidamente objetar el elemento de prueba que estime pertinente al contestar la demanda, cumpliéndose así el debido proceso y el acceso efectivo a la jurisdicción.

Así es, el equilibrio procesal entre las partes implica que deben concederse a ambas las mismas condiciones; de manera que ninguna quede en estado de indefensión; dicho principio se cumple si se otorga el derecho al demandado de objetar las pruebas ofrecidas por el actor en su demanda, independientemente del momento procesal, salvo que le precluya el término que establece el precepto legal a que se ha venido haciendo referencia (es

decir, que el enjuiciado formule la objeción con posterioridad a la audiencia preliminar).

Máxime si de esa manera, el Juez del conocimiento estará en aptitud de pronunciar el acuerdo sobre la admisión o desechamiento de pruebas tomando en cuenta la objeción planteada, propiciando el equilibrio procesal. Ciertamente, el hecho de que alguno de los interesados objete la autenticidad de un documento con antelación a la audiencia preliminar, no contraviene los principios rectores del procedimiento oral mercantil, porque, en su caso, se puede admitir sin perjuicio de que el Juez haga relación de ésta en el momento procesal oportuno, esto es, que llegado el momento de la citada audiencia, el a quo proceda acordar lo que en derecho corresponda, en cuanto a la objeción que se le plantee, sin que por ello se altere o afecte el procedimiento que señala la legislación mercantil.

Además, si el objeto de la audiencia preliminar es la depuración del procedimiento, así como los acuerdos probatorios, la posibilidad de objetar los documentos propiciaría el seguimiento de los principios que vela este tipo de juicios orales, pues ante la objeción de los documentos en el escrito de contestación a la demanda, la actora tendría oportunidad, con la vista dada, de objetar, a su vez, los de su contraria, por lo que ambas partes estarían en oportunidad de hacer cualquier alegación en la audiencia preliminar, lo que podría derivar en una mayor celeridad para llegar a los acuerdos probatorios o de hechos.

En relación con lo anterior, es de importancia destacar lo resuelto en la sesión de fecha veintiocho de noviembre de dos mil doce, por esta Primera Sala, al resolver la contradicción de tesis 471/2012, donde el tema a discutir giró en torno a si en términos del artículo 1247 del Código de Comercio puede plantearse válidamente la objeción de documentos al momento de contestar la demanda o ésta necesariamente debe verificarse dentro de los tres días siguientes al auto admisorio de pruebas, como lo señala expresamente el citado precepto legal, **concluyendo que la objeción puede hacerse desde la contestación a la demanda**, bajo las siguientes consideraciones:

"... En cambio, los documentos privados constituyen pruebas imperfectas, cuya fuerza de convicción depende de que existan otros elementos que lo completen, para hacer prueba en contra del adversario del oferente.

"Al respecto, los medios naturales reconocidos para completar la fuerza de convicción del documento privado son: el reconocimiento expreso y el re-

conocimiento tácito, aun cuando pueden aportarse otras pruebas aptas para perfeccionarlo.<sup>6</sup>

"El reconocimiento expreso se lleva a cabo en una diligencia donde se pone el documento privado respectivo, ante la presencia de la persona a quien se atribuye su autoría; mientras que **el reconocimiento tácito se produce con la omisión de la contraparte del oferente, al no objetar el documento privado en el plazo de ley, pues la consecuencia de ese 'no hacer' es que el instrumento surta todos sus efectos como si hubiera sido reconocido expresamente.**

"Ahora bien, uno de los elementos que integran las hipótesis de los artículos 1241 y 1296 del Código de Comercio se refiere a la conducta de no hacer, observada por el contrario del oferente del documento privado, una vez aportado éste al juicio. La impasibilidad por parte de quien le podría perjudicar el documento constituye un importante dato, a partir del cual, la ley presume aquiescencia. De ahí que esta pasividad implica, según la ley, el reconocimiento tácito del documento privado, al cual el ordenamiento le concede el mismo efecto que un reconocimiento expreso.

"De lo anterior se concluye que la objeción al documento privado es el medio dado por la ley para evitar que se produzca el reconocimiento tácito y conseguir de esa manera, que el propio instrumento permanezca incompleto.

"La doctrina<sup>7</sup> señala que la objeción de documentos está constituida por la oposición que se manifiesta en contra del documento o de los documentos ofrecidos como prueba por la contraparte dentro de un proceso. De esta forma, la objeción implica un alegato esgrimido en contra de los documentos exhibidos en juicio.

<sup>6</sup> Esto, de acuerdo con los artículos 1241, 1296 y 1297 del código mercantil, que dicen:

**"Artículo 1241.** Los documentos privados y la correspondencia procedentes de uno de los interesados, presentados en juicio por vía de prueba y no objetados por la parte contraria, se tendrán por admitidos y surtirán sus efectos como si hubieren sido reconocidos expresamente. Puede exigirse el reconocimiento expreso si el que los presenta así lo pidiere; con este objeto se manifestarán los originales a quien deba reconocerlos y se le dejará ver todo el documento, no sólo la firma."

**"Artículo 1296.** Los documentos privados y la correspondencia procedentes de uno de los interesados, presentados en juicio por vía de prueba y no objetados por la parte contraria se tendrán por admitidos y surtirán sus efectos como si hubieren sido reconocidos expresamente. Puede exigirse el reconocimiento expreso si el que los presenta así lo pidiere; con este objeto se manifestarán los originales a quien debe reconocerlos y se les dejará ver todo el documento, no sólo la firma."

**"Artículo 1297.** Los documentos simples comprobados por testigos tendrá el valor que merezcan sus testimonios recibidos conforme a lo dispuesto en el cap. XVII."

<sup>7</sup> Carlos Arellano García, *Práctica Forense Mercantil*, Porrúa S.A., 1990, México, p. 420.

"Entonces, la objeción es un acto jurídico que radica en una expresión de voluntad tendente a poner de manifiesto, que quien la produce no está dispuesto a someterse al documento privado contra el cual se formula ni a pasar por él, por la razón que al efecto explique el objetante. De manera que la actitud de quien opone tal reparo evita incurrir en el no hacer, en la conducta pasiva ante el instrumento y, por ende, dicha conducta activa consigue que no se produzca el reconocimiento tácito del documento privado.

"Ahora bien, la objeción de documentos presentados como prueba dentro del juicio se limita a cuestionar el alcance y valor probatorio de estos documentos, sin discutir su autenticidad o contenido. Por lo regular, ésta se hace valer contra documentos privados, cuyo valor probatorio, en estos casos queda sujeto a otros medios de prueba y a la apreciación del juzgador.

"De lo anterior puede concluirse que la objeción tiene como consecuencia que el juzgador valore la documental y señale su eficacia o ineficacia con fines procesales y su principal objeto es evitar que se produzca su reconocimiento tácito.<sup>8</sup>

"Ahora bien, el artículo 1247 del Código de Comercio vigente vincula a las partes para formular objeciones de documentos dentro de los tres días siguientes a la apertura del término de prueba, tratándose de los presentados hasta entonces.

"Al respecto, se advierte que el referido plazo, únicamente tiene el propósito de fijar la preclusión del derecho de las partes a objetar los documentos presentados en juicio, es decir, precisar el límite del tiempo en que se puede ejercer tal prerrogativa, y después del cual queda extinguida, mas no el de impedir que tal derecho se ejerza con antelación, respecto de los documentos presentados antes de abrirse el juicio a prueba, como es el caso de los exhibidos con la demanda y la contestación.

"Es así, toda vez que tal actuación forma parte de la defensa de las pretensiones de los litigantes, que en los procesos jurisdiccionales sólo se puede considerar limitada, cuando esto resulta dispuesto claramente en la ley, o se advierte de manera indudable de su interpretación jurídica o de los principios rectores del procedimiento.

---

<sup>8</sup> Sobre el tema resulta ilustrativa la jurisprudencia 1a./J. 86/2001, sustentada por esta Primera Sala, de rubro: "DOCUMENTOS PRIVADOS. PUEDEN PERFECCIONARSE, ENTRE OTROS MEDIOS, A TRAVÉS DE SU RECONOCIMIENTO EXPRESO O TÁCITO, TENIENDO EN AMBOS CASOS LA MISMA EFICACIA PROBATORIA PARA DEMOSTRAR LOS EXTREMOS PLANTEADOS (LEGISLACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL)". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, noviembre de 2001, página 11, Novena Época.

"Por tanto, si la objeción de los mencionados documentos se formuló en la contestación a la demanda, ésta se debe considerar hecha oportunamente; sin que haya necesidad de su reiteración o ratificación en el periodo de pruebas; pues de lo contrario, es decir, al limitar la objeción de un documento al momento del periodo probatorio se atenta con el debido proceso, toda vez que se restringe o amenaza de manera extensiva la defensa adecuada. Por ello, si el actor en el escrito de demanda ofrece o hace alusión de diversos medios de convicción, es indudable que en aras de que haya equilibrio procesal entre las partes, el demandado puede válidamente objetar el elemento de prueba que estime pertinente al contestar la demanda, cumpliéndose así con la observancia a la garantía del debido proceso.

"Así es, el equilibrio procesal entre las partes implica que deben concederse a ambas partes las mismas condiciones, de manera que ninguna quede en estado de indefensión; dicho principio se cumple si se otorga el derecho al demandado de objetar las pruebas ofrecidas por el actor en su demanda, independientemente del momento procesal, salvo que le precluya el término que establece el precepto legal a que se ha venido haciendo referencia.

"Lo anterior, produce el efecto de que el Juez esté en aptitud de pronunciar el acuerdo sobre la admisión o desechamiento de pruebas, tomando en cuenta la objeción planteada."

De la contradicción de tesis referida surgió la jurisprudencia 1a./J. 14/2013 (10a.), sustentada por esta Primera Sala, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, materia civil, página 729, cuyo rubro y texto disponen:

"OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1247 DEL CÓDIGO DE COMERCIO REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 17 DE ABRIL DE 2008. PUEDE PLANTEARSE COMO UN ACTO PROCESALMENTE VÁLIDO AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA. Si bien esta Primera Sala ha venido sosteniendo el criterio sustentado en la jurisprudencia 1a./J. 46/2007, con el rubro: 'OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1247 DEL CÓDIGO DE COMERCIO. NO PUEDE PLANTEARSE COMO UN ACTO PROCESALMENTE VÁLIDO AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA.', una nueva reflexión de la cuestión conduce a la nueva integración de esta Primera Sala a abandonar el criterio mencionado, en aras de evitar restricciones a la defensa adecuada y dar prioridad a los derechos de acceso efectivo a la jurisdicción, debido proceso y equilibrio procesal, esto a partir de la interpretación sistemática y funcional del citado precepto legal, que lleva a sostener que en los juicios mercantiles la objeción de documentos puede plantearse como un acto procesalmente válido al momento de contestar la demanda, ya que el plazo de

tres días que prevé dicho numeral, únicamente tiene el propósito de fijar la preclusión del derecho de las partes a objetar los documentos presentados en juicio, es decir, precisar el límite del tiempo en que se puede ejercer tal prerrogativa y después del cual queda extinguida, mas no el de impedir que tal derecho se ejerza respecto de los documentos presentados antes de abrirse el juicio a prueba, como es el caso de los exhibidos por el actor en la demanda. Por tanto, si la objeción de los mencionados documentos se formuló en la contestación, ésta se debe considerar hecha oportunamente, sin que haya necesidad de su reiteración o ratificación en el periodo de pruebas, pues la limitación de la objeción de un documento al momento del periodo probatorio atenta contra el debido proceso, al restringir o amenazar de manera extensiva la defensa adecuada; por ello, si el actor en el escrito de demanda ofrece o hace mención de diversos medios de convicción es indudable que, en aras de que haya equilibrio procesal entre las partes, el demandado puede válidamente objetar el elemento de prueba que estime pertinente al contestar la demanda, con lo que se observa el principio de igualdad en el proceso."

Motivo por el cual resulta insuficiente el hecho de que el Tribunal Colegiado de Primer Circuito haya sostenido que sólo era posible la objeción de documentos durante la celebración de la audiencia preliminar, puesto que ello garantizaba de manera efectiva los principios que imperan en este tipo de procedimientos, consistentes en la oralidad y la inmediatez, que permiten su resolución de manera ágil y expedita; puesto que lo que debe prevalecer es el principio de igualdad procesal, en el que se posibilita a los contendientes para ejecutar actos relacionados con sus pruebas, impugnándolas a través de la objeción en caso de que así lo estimen necesario.

De manera ejemplificativa y de aplicación análoga al presente asunto, debe indicarse que, en materia de amparo, el Pleno de este Alto Tribunal ha sostenido que la objeción de documentos puede formularse antes o al momento de la celebración de la audiencia constitucional, como se advierte de la jurisprudencia P./J. 22/2000, cuyo rubro y texto disponen:

"DOCUMENTOS. SU OBJECIÓN PUEDE FORMULARSE ANTES O EN EL MOMENTO DE LA CELEBRACIÓN DE LA AUDIENCIA CONSTITUCIONAL.— De una interpretación sistemática de lo que se dispone en los artículos 151, 153 y 155 de la Ley de Amparo, y atendiendo a los fines prácticos que caracterizan al juicio de garantías, se llega a la conclusión de que si la prueba documental puede presentarse con anterioridad a la audiencia constitucional, nada impide que la objeción a una documental también pueda hacerse por escrito antes de la referida audiencia y, por lo mismo, en este supuesto, el Juez de Distrito no debe desechar dicha objeción bajo el argumento de que no es el momento procesal oportuno para formularla, sino que, en su caso, debe tener por manifestada la objeción, sin perjuicio de hacer nuevamente

relación de ella en la audiencia constitucional y tenerla por hecha en ese acto, o bien, reservar el acuerdo correspondiente a la objeción para el momento de la celebración de la mencionada audiencia constitucional. Además, si el citado artículo 153 de dicho ordenamiento prevé la posibilidad de que una de las partes objete de falso un documento, sin indicar en qué fase procesal puede hacerse, debe entenderse que la objeción puede presentarse durante la celebración de la audiencia constitucional, o bien con anterioridad, ya que donde la ley no distingue, el juzgador no tiene por qué hacerlo.<sup>9</sup>

En las relatadas circunstancias, esta Primera Sala estima que la objeción de documentos prevista en el artículo 1390 Bis 45 del Código de Comercio, puede plantearse como un acto procesalmente válido al momento de contestar la demanda, pues como se indicó, dicho precepto legal tiene como objetivo fijar la preclusión del derecho de las partes a objetar los documentos presentados en juicio, pero de ninguna manera puede considerarse que busque impedir que el ejercicio de ese derecho se produzca con antelación, respecto de los documentos ofrecidos antes de la celebración de la audiencia preliminar, como sería el caso de los exhibidos con la demanda y la contestación.

Consecuentemente, esta Primera Sala considera que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio redactado con los siguientes rubro y texto:

JUICIO ORAL MERCANTIL. LA OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS PREVISTA EN EL ARTÍCULO 1390 BIS 45, DEL CÓDIGO DE COMERCIO, PUEDE PLANTEARSE COMO UN ACTO PROCESALMENTE VÁLIDO AL MOMENTO DE CONTESTAR LA DEMANDA (LEGISLACIÓN REFORMADA MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ENERO DE 2012). De la interpretación del citado precepto legal, se advierte que en los juicios orales mercantiles la objeción de documentos puede plantearse como un acto procesalmente válido al momento de contestar la demanda, ya que si bien es cierto que dicho numeral alude a que únicamente podrán ser objetados en cuanto a su alcance y valor probatorio en la audiencia preliminar, lo cierto es que esa precisión del legislador tiene el propósito de fijar la preclusión del derecho de las partes a objetar los documentos presentados en juicio, es decir, precisar el límite máximo en que se puede ejercer tal prerrogativa, y después del cual queda extinguida; mas no el de impedir que tal derecho se ejerza con antelación respecto de los documentos presentados antes de la celebración de la audiencia preliminar en donde se determinará lo relativo a las pruebas, como es el caso de las exhibidas con la demanda y la contestación, así como la correspondiente fijación de acuerdos probatorios. Por tanto, si la

---

<sup>9</sup> Sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, marzo de 2000, materia común, página 24.

objección de los mencionados documentos se formuló en la contestación, ésta debe considerarse hecha oportunamente, sin que haya necesidad de su reiteración o ratificación en el periodo de pruebas pues, de lo contrario, es decir, limitar la objeción a la audiencia preliminar, atentaría contra el debido proceso, restringiéndose la defensa adecuada y el acceso efectivo a la jurisdicción. De ahí que, en aras de que exista equilibrio procesal entre los contendientes, el demandado puede válidamente objetar las pruebas que estime pertinentes al momento de contestar la demanda.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la tesis sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en los términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta resolución a los tribunales contendientes y, en su oportunidad, archívese este asunto como concluido.

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y Norma Lucía Piña Hernández, en contra del emitido por el Ministro presidente en funciones José Ramón Cossío Díaz en lo que se refiere a la competencia, y por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente) y presidente en funciones José Ramón Cossío Díaz, en contra del emitido por la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (quien se reserva su derecho a formular voto particular) en cuanto al fondo del asunto. Ausente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 65/2016 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2016 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 331.

**REMISIÓN PARCIAL DE LA PENA Y LIBERTAD PREPARATORIA. EL TIEMPO DE LA PRIMERA NO DEBE ACUMULARSE PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SEGUNDA (LEGISLACIONES FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL ABROGADAS).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 239/2015. SUSCITADA ENTRE EL PLENO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 24 DE AGOSTO DE 2016. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS EN CUANTO AL FONDO DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: HÉCTOR VARGAS BECERRA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver la denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos (sic) 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando en sus términos el criterio sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, en la tesis I/2012 (10a.), de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).";<sup>1</sup> así como los artículos 226, fracción II, de la Ley de Amparo, y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a los puntos segundo, fracción VII, tercero y sexto, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en atención a que el conflicto denunciado, se suscitó entre

<sup>1</sup> Publicada en la página nueve del Tomo I, Libro VI, marzo de dos mil doce, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época.

criterios de Tribunales Colegiados que pertenecen a diversos Circuitos Judiciales, respecto de un tema que no requiere la intervención del Tribunal en Pleno. Lo anterior, además, con base en la decisión adoptada por este Alto Tribunal en sesión pública de once de octubre de dos mil once, derivada de la diversa contradicción de tesis 259/2009.

**SEGUNDO.—Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227, fracción II, de la Ley de Amparo;<sup>2</sup> toda vez que fue hecha por un Juez de Distrito; concretamente, el Juez Noveno de Distrito en el Estado de Guerrero.

**TERCERO.—Criterios en conflicto.** Para determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se impone analizar las consideraciones y argumentos en que el Pleno de Circuito y el Tribunal Colegiado basaron sus resoluciones.

### **I. Criterio del Pleno en Materia Penal del Primer Circuito.**

En sesión de nueve de junio de dos mil quince, resolvió la contradicción de tesis \*\*\*\*\* , suscitada entre los Tribunales Colegiados Tercero y Cuarto, ambos en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver sendos amparos en revisión \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .

Y al respecto, determinó que aun cuando era factible analizar simultáneamente la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena; con base en el principio de independencia que rige a dichos beneficios, no debían otorgarse de manera complementaria. Ello, en atención a las consideraciones siguientes:

"QUINTO. Criterio que debe prevalecer. Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, lo sustentado por este Pleno de Circuito en Materia Penal del Primer Circuito, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

<sup>2</sup> **Artículo 227.** La legitimación para denunciar las contradicciones de tesis se ajustará a las siguientes reglas:

"...

**II.** Las contradicciones a las que se refiere la fracción II del artículo anterior podrán ser denunciadas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por los Ministros, los Plenos de Circuito o los Tribunales Colegiados de Circuito y sus integrantes, que hayan sustentado las tesis discrepantes, el procurador general de la República, los Jueces de Distrito, o las partes en los asuntos que las motivaron."

"En primer término, es conveniente analizar los elementos de los beneficios de la libertad preparatoria y de la remisión parcial de la pena, previstos en los artículos 46 y 50 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, abrogada, aplicados en las ejecutorias contendientes.

"Los dispositivos de la mencionada legislación vigente en enero de dos mil (aplicada en la solución de la ejecutoria dictada en el R.P. \*\*\*\*\* por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito), disponen:

"Artículo 46. La libertad preparatoria se otorgará al sentenciado que cumpla con las tres quintas partes de su condena tratándose de delitos dolosos o la mitad de la misma tratándose de delitos culposos, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

"I. Haber acreditado niveles de instrucción durante el tiempo de reclusión.

"II. Haber participado en el área laboral, educativa o cultural.

"III. En caso de haber sido condenado a pagar la reparación del daño, ésta se haya garantizado, cubierto o declarado prescrita.'

"Artículo 50. Por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos efectiva readaptación social. Esta última será, en todo caso, el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena, que no podrá fundarse exclusivamente en los días de trabajo, en la participación en actividades educativas y en el buen comportamiento del sentenciado.

"La remisión funcionará independientemente de la libertad preparatoria. Para este efecto, el cómputo de plazos se hará en el orden que beneficie al reo. El ejecutivo regulará el sistema de cómputos para la aplicación de este precepto, que en ningún caso quedará sujeto a normas reglamentarias de los establecimientos de reclusión o a disposición de las autoridades encargadas de la custodia y de la readaptación social.

"La autoridad al conceder la remisión parcial de la pena, establecerá las condiciones que deba cumplir el sentenciado, conforme a lo establecido en la fracción III y los incisos a) a d) del artículo 84 del Código Penal para el

Distrito Federal. La remisión parcial de la pena no se concederá a los sentenciados que se encuentren en cualquiera de los casos a que se refiere el artículo 85 del citado Código Penal.

"La autoridad podrá revocar la remisión parcial de la pena, conforme a lo dispuesto por el artículo 86 del Código Penal para el Distrito Federal."

"En tanto que los de la normatividad en vigor en febrero de dos mil dos (aplicada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver el R.P. \*\*\*\*\*), señalan:

"Artículo 46. La libertad preparatoria se otorgará al sentenciado que cumpla con las tres quintas partes de su condena tratándose de delitos dolosos o la mitad de la misma tratándose de delitos culposos, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

"I. Haber acreditado niveles de instrucción y actividades culturales durante el tiempo de reclusión.

"II. Haber participado en el área laboral.

"III. En caso de haber sido condenado a pagar la reparación del daño, ésta se haya garantizado, cubierto o declarado prescrita.

"IV. Cuenten con una persona conocida, que se comprometa y garantice a la autoridad ejecutora, el cumplimiento de las obligaciones contraídas por el preliberado.

"V. Compruebe fehacientemente contar en el exterior con un oficio, arte o profesión o exhiba las constancias que acrediten que continúa estudiando."

"Artículo 50. Por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos efectiva readaptación social. Esta última será, en todo caso, el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena, que no podrá fundarse exclusivamente en los días de trabajo, en la participación en actividades educativas y en el buen comportamiento del sentenciado.

"La remisión funcionará independientemente de la libertad preparatoria. Para este efecto, el cómputo de plazos se hará en el orden que beneficie al reo. El ejecutivo regulará el sistema de cómputos para la aplicación de este precepto, que en ningún caso quedará sujeto a normas reglamentarias de los establecimientos de reclusión o a disposición de las autoridades encargadas de la custodia y de la readaptación social.

"La autoridad al conceder la remisión parcial de la pena, establecerá las condiciones que deba cumplir el sentenciado, conforme a lo establecido en la fracción III y los incisos a) a d) del artículo 90 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal. La remisión parcial de la pena no se concederá a los sentenciados que se encuentren en cualquiera de los casos a que se refiere el artículo 42 de esta ley.

"La autoridad podrá revocar la remisión parcial de la pena, conforme a lo dispuesto por el artículo 65 de esta ley.'

"Conforme a tales normativos la **libertad preparatoria** es un beneficio que tiene todo sentenciado que hubiere cumplido con las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos dolosos, o la mitad de la misma en caso de delitos culposos.

"Para tener derecho a ese tratamiento se requiere además que se satisfagan los requisitos previstos en el numeral 46 invocado.

"Por su parte, el otorgamiento de la **remisión parcial de la pena** tendrá lugar cuando, por cada dos días de trabajo se haga remisión de uno de prisión, siempre que se observen las exigencias especificadas en el diverso 50 citado.

"Esto es, dicho beneficio regula una condonación parcial del tiempo de prisión a cambio de trabajo.

"Como es de advertirse, los beneficios de la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena tienen como finalidad que el condenado obtenga su libertad anticipadamente en los términos y condiciones que los numerales respectivos precisan.

"Ahora bien, la **libertad preparatoria** tiene como efecto que el sentenciado pueda disfrutar de su libertad personal antes de compurgar totalmente su pena privativa; es decir, no existe modificación en la duración de la pena, sino simplemente se concede la oportunidad al reo de recuperar su libertad

cuando quede cumplida la temporalidad de la sanción impuesta exigida para la procedencia de ese beneficio.

"Mientras que la consecuencia de **la remisión parcial de la pena**, es que el Juez de ejecución pueda modificar la duración de la pena impuesta al sentenciado; en otras palabras, habrá afectación en la temporalidad inicial de la pena de prisión impuesta, derivado de lo cual, el beneficiado ya no cumplirá en su totalidad el lapso de la sanción impuesta en el fallo definitivo.

"Ahora bien, en cuanto al otorgamiento de esos beneficios, conforme a los artículos 46 y 50 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales, derivan las circunstancias siguientes:

"1. La remisión funcionará **independientemente** de la libertad preparatoria, lo que implica que un beneficio no depende del otro.

"2. Es factible analizar ambos beneficios simultáneamente, pues no se excluyen entre sí; por el contrario, lo establecido en este primer supuesto contempla la posibilidad de que uno sea estudiado con independencia de la procedencia del otro, ya que cada uno prevé requisitos distintos que deben acreditarse a fin de ser obtenidos; de ahí que la autonomía que los distingue es lo que hace posible el análisis de la procedencia o no de ambos, a fin de que en caso de que procedan el sentenciado pueda acceder al que más le favorezca.

"3. No es legalmente factible que se otorguen de manera complementaria o mancomunada, porque al unir un beneficio al otro bajo el argumento de que la ley establece que el cómputo de los plazos se hará en el orden que beneficie al reo, se rompe con el principio de independencia que los rige.

"Lo anterior es así, dado que la acepción 'cómputo benéfico' a que se refiere el párrafo segundo del artículo 50 de la ley en comento, se interpreta en el sentido de que debe ponderarse, en principio, si resulta eficaz y suficiente para conceder la remisión parcial de la pena; y de no ser así, si tiene tales cualidades para conceder el diverso de la libertad preparatoria o viceversa; es decir, que sin perder de vista la independencia de la operatividad de los beneficios cuestionados, decida si el condenado cumple con la temporalidad –aunada a los demás requisitos correspondientes–, para obtener cualquiera de esos beneficios, pero de manera autónoma.

"Así es, el párrafo segundo del citado normativo de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, no faculta a que se conjuguen

el beneficio penitenciario de remisión parcial de la pena y el de libertad preparatoria; esto es, que declare la procedencia del primero, para que con los días obtenidos cubra la temporalidad exigida para el segundo, pues ambos beneficios son independientes uno del otro, y deben colmarse las exigencias establecidas para cada uno.

"Máxime que no existe disposición normativa que permita considerar los días obtenidos por la remisión parcial de la pena en el cómputo de las tres quintas partes de la condena para el diverso beneficio de la libertad preparatoria.

"En efecto, la autonomía de los beneficios citados, deriva de lo dispuesto en los normativos que los prevén, los que no permiten concluir que el total de días de remisión parcial de la pena por trabajo sean adicionados a los de prisión compurgados y con base en éstos, determinar si se cumple con las tres quintas partes de compurgación de la sanción, pues la interpretación sistemática y literal de los artículos 40, 41, 46, 49 y 50 de la ley mencionada, permiten concluir que existen tres diversas formas de acceder a la libertad anticipada, las cuales son:

"a) Tratamiento preliberacional –procedente cuando el reo haya compurgado el cincuenta por ciento de la pena privativa de libertad impuesta–.

"b) Libertad preparatoria –al que se accede cuando el reo haya cumplido las tres quintas partes de la sanción de prisión–.

"c) Remisión parcial de la pena.

"Respecto de los cuales se establecen de forma independiente unos de otros, los requisitos para su procedencia.

"De esa manera, lo relativo a que '... La remisión funcionará independientemente de la libertad preparatoria. Para este efecto, el cómputo de plazos se hará en el orden que beneficie al reo.'; debe interpretarse literalmente, es decir, el término independiente como sinónimo de autonomía de un beneficio y otro, pues considerarlo de otra manera, es decir, que para obtener la libertad preparatoria se computen los días de la remisión parcial de la pena, requeriría que tal norma hiciera referencia al adverbio simultáneamente.

"Ahora, no debe inadvertirse en cuanto a la libertad preparatoria, que para su procedencia el reo debe compurgar las tres quintas partes de los años de prisión impuestos, y por el resto de la condena quedará sujeto a la vigilancia de la autoridad que señale el juzgador de ejecución.

"Mientras que en relación con la remisión parcial de la pena, al considerar que por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, esto significa, que aun en el supuesto de que el reo hubiera trabajado todos los días en que permaneció en prisión, únicamente podría alcanzar como remisión de la privación de la libertad, la mitad del tiempo de duración de ésta, lo cual es claro, no implica la extinción de la pena de prisión impuesta, sino sólo que el condenado obtiene su libertad anticipadamente.

"De manera que el orden en que decida hacer uso de los beneficios penitenciarios de libertad preparatoria y remisión parcial de la pena, no están sujetos a ninguna condición, más que a la particular circunstancia de lo que le resulte benéfico al reo.

"Destaca en cuanto a dicho aspecto, que en efecto, los días laborados sólo pueden considerarse para determinar lo relativo a la remisión parcial de la pena, ya que legalmente así está dispuesto.

"De lo anterior se obtiene, que la intención del legislador no fue la de estimar que respecto a la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena, el lapso obtenido de la última deba considerarse para determinar si están cumplidas las tres quintas partes de la pena, precisamente por constituir beneficios penitenciarios de libertad anticipada independientes uno del otro, con su particular regulación para su procedencia, al margen de que el reo decida solicitar la libertad preparatoria o bien la remisión parcial de la pena, y entonces el orden en que pida tales beneficios, no así el cómputo queda a su elección.

"En efecto, como ya se indicó, porque en ningún precepto de los relativos a dichos beneficios penitenciarios se dispone que el tiempo obtenido como remisión parcial de la pena debe formar parte del lapso requerido para obtener la libertad preparatoria, de manera que no funcionan de forma 'sucesiva'.

"Por tanto, la interpretación de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 50 de la Ley de Ejecución de Sanciones abrogada, debe realizarse en los términos precisados.

"Sin que lo anterior implique inobservancia al principio pro persona previsto en el artículo 1o. constitucional, en virtud de que no necesariamente deben resolverse las cuestiones planteadas por los gobernados de manera favorable a sus pretensiones ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, pues ese principio no puede ser constitutivo de 'derechos' o dar cabida a interpretaciones más favorables,

cuando no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

"Máxime que el Más Alto Tribunal del País ya estableció que la reforma del artículo 1o. de la Constitución Federal, de diez de junio de dos mil once, no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones de impartición de justicia en la forma en que venían desempeñándolas con anterioridad a la citada reforma, sino que el cambio operado en el sistema jurídico mexicano, en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional (principio *pro personae* o *pro homine*), solamente conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para el gobernado respecto de la institución jurídica que se analiza, se considere, pero no significa que se dejen de aplicar los diversos principios de legalidad, igualdad, seguridad jurídica y debido proceso, previstos en los diversos numerales 14 y 16 de la Constitución Federal, so pretexto de un acceso efectivo a la administración de justicia.

"Incluso, no pasa inadvertido que de las ejecutorias que dieron origen a esta contradicción, se advierte que en los asuntos de que derivaron se dictó sentencia por el delito de homicidio calificado; asimismo, como se acotó, que en ambos asuntos se resolvieron aplicando la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, vigente de diecisiete de junio de dos mil once, en cuyo normativo 42, establecía la prohibición de conceder los beneficios de libertad anticipada, en sus modalidades de tratamiento preliberacional y libertad preparatoria, a los sentenciados por los delitos de, entre otros, homicidio calificado, como sucede en el caso a examen.

"Más aún, el diverso 48 de la mencionada codificación, establecía que la libertad preparatoria no podía otorgarse a aquel sentenciado que se encontrara en el supuesto señalado por el artículo 42, así como que con anterioridad, se le hubiera concedido algún beneficio de libertad anticipada y se encontraran vigentes o que alguno de éstos le hubiese sido revocado; de lo que deriva la imposibilidad para el otorgamiento de la libertad preparatoria, considerando la disminución a que se refiere la remisión parcial de la pena.

"Además, tampoco debe desatenderse que ambos beneficios son incompatibles, en tanto que prevén distintos requisitos de procedencia, al igual que obligaciones que cumplir una vez otorgados; por lo que no pueden ejecutarse paralelamente.

"Asimismo, dado que son distintas las condiciones de efectividad, entonces, pueden revocarse de manera independiente; de ahí que si se considera que para otorgar el beneficio de la libertad preparatoria, debe tomarse en cuenta la disminución relativa al diverso de remisión parcial de la pena, podría suceder que al no observarse las obligaciones impuestas para cumplir el último artículo mencionado, éste se revocará, quedando sin efecto, en consecuencia, el tiempo que se consideró para la concesión del señalado en primer término.

"En tal orden de ideas, debe prevalecer el criterio sustentado por este Pleno de Circuito, que se contiene en la tesis siguiente:

"LIBERTAD PREPARATORIA Y REMISIÓN PARCIAL DE LA PENA. AUN CUANDO ES FACTIBLE ANALIZAR SIMULTÁNEAMENTE ESTOS BENEFICIOS, CON BASE EN EL PRINCIPIO DE INDEPENDENCIA QUE LOS RIGE, NO DEBEN OTORGARSE DE MANERA COMPLEMENTARIA. De la interpretación armónica de los artículos 40, 41, 46, 49 y 50 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal abrogada, deriva que los beneficios de libertad preparatoria y remisión parcial de la pena son independientes, lo que implica que no depende uno del otro; asimismo, que es factible analizarlos simultáneamente, pues no se excluyen entre sí. No obstante, legalmente no deben otorgarse de manera complementaria, porque al unir un beneficio al otro bajo el argumento de que la ley establece que el cómputo de plazos se hará en el orden que beneficie al reo, se rompe con el principio de independencia que los rige. Lo anterior, dado que la acepción 'cómputo benéfico' a que se refiere el párrafo segundo del artículo 50 de la ley en comento, debe entenderse en el sentido de ponderar, en principio, si resulta eficaz y suficiente para conceder la remisión parcial de la pena; y de no ser así, si tiene tales cualidades para conceder el diverso de la libertad preparatoria o viceversa; es decir, que sin perder de vista la independencia de la operatividad de los beneficios cuestionados, decida si el condenado cumple con la temporalidad –aunada a los demás requisitos correspondientes–, para obtener cualquiera de esos beneficios, pero de manera autónoma."

## **II. Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito.**

En sesión de veinticinco de abril de dos mil trece, se resolvió el amparo en revisión \*\*\*\*\*, interpuesto en contra de la resolución de once de octubre de dos mil doce, dictada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Chihuahua, en los autos del amparo \*\*\*\*\*, en el que se sobreesayó en el juicio.

En los conceptos de violación, los recurrentes alegaron, entre otras cuestiones, que el Juez de Distrito hizo un análisis incorrecto al señalar que debieron agotar el recurso de apelación que establece el artículo 367 del Código Federal de Procedimientos Penales, en acatamiento al principio de definitividad, y al tener por actualizada, como consecuencia, la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo; sostuvieron que el a quo, en sus argumentos, olvidó que el acto inicialmente reclamado, atenta directamente contra su libertad personal, por lo que no debía agotarse el recurso de apelación; por diferentes criterios jurisprudenciales, se ha entendido que las resoluciones que se pronuncian respecto a la negativa a tramitar, negar o autorizar deficientemente los beneficios para suspender la ejecución de una pena de prisión, son de los considerados como aquellos que atentan en forma directa a la libertad personal.

El Tribunal Colegiado calificó los agravios en los términos siguientes:

"Como se anticipó, son fundados los agravios que hacen valer los inconformes, por conducto de su defensor particular, toda vez que contrariamente a lo que sostuvo la sentencia reclamada en el juicio de garantías sujeta a revisión, no se surte la causal de improcedencia por la cual sobreseyó en dicho juicio el Juez Federal, por las razones siguientes:

"En la sentencia recurrida, con fundamento en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo, se sobreseyó en el juicio de amparo, debido a que la parte quejosa no agotó el principio de definitividad.

"Lo anterior, porque la parte quejosa reclama de la autoridad responsable, Juez Octavo de Distrito en el Estado, la resolución de veinticinco de julio de dos mil doce, dictada dentro de los autos de la causa penal \*\*\*\*\* , mediante la cual desecha de plano, por notoriamente improcedente el incidente no especificado que se planteó sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a favor de los quejosos de mérito, en el que materialmente se decidieron cuestiones de fondo para determinar la improcedencia de los beneficios en mención; resolución en contra de la cual, procede el recurso de apelación previsto en el artículo 367, fracción V, del Código Federal de Procedimientos Penales, que puede traer como resultado el modificar, revocar o nulificar el acto reclamado.

"Por lo que al no haber agotado el precitado recurso los peticionarios de garantías dejaron de observar el principio de definitividad, por ende la acción constitucional intentada deviene improcedente al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XIII, de la Ley de Amparo.

"Ahora, difiriendo de la opinión jurídica del Juez Federal, este órgano de control constitucional estima que en la especie no se individualiza la causal de improcedencia invocada, toda vez que en la ejecutoria que dio origen a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 56/2001, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que invoca la parte recurrente se sostuvo que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su anterior integración, y esa Primera Sala del Alto Tribunal en su actual y anterior integraciones, han considerado que la libertad personal de los individuos no sólo se afecta a través de actos de autoridad que tengan como consecuencia material, privar al gobernado de la libertad personal que en ese momento disfrute, sino que tal afectación también surge a la vida jurídica con actos que determinen, de alguna manera, la permanencia del gobernado en su situación actual de privación de libertad personal o modifiquen las condiciones en que tal privación deba ejecutarse.

"Que el derecho que a la libertad personal tiene el hombre, le es propio, viene de su naturaleza, y la ley no se lo concede, sino que se lo reconoce y al momento de ser privado de ella por motivos que la propia ley determina, nace el derecho de estar libre mediante ciertos requisitos, por lo que los beneficios que el legislador establece para suspender la ejecución de la pena privativa de libertad impuesta por la autoridad judicial, contienen un presupuesto obvio y elemental que radica en que el sentenciado se encuentre en posibilidad, cumpliendo con ciertos requisitos, de recuperar su libertad personal antes del tiempo de pena fijado en sentencia definitiva, por lo que la resolución que reconozca a los sentenciados alguno de los beneficios mencionados, aun cuando distinta de la sentencia condenatoria, por no ser una exteriorización de la función jurisdiccional, puede considerarse como un agregado de la misma al constituir una especialización de la pena que favorece al reo.

"En estas condiciones, cuando se ha solicitado por el reo alguno de los beneficios que el legislador establece para suspender la ejecución de la pena privativa de libertad que le ha sido impuesta por la autoridad judicial, y la autoridad correspondiente niega su tramitación o el beneficio mismo, resulta claro que a partir de ese momento su libertad personal se encontrará restringida no sólo en virtud de la sentencia que lo condenó, sino por la negativa de que se trata.

"Por tanto, es indudable que la resolución en que se niega el trámite, o bien, alguno de los beneficios mismos que el legislador establece para suspender la ejecución de la pena privativa de libertad impuesta por la autoridad judicial, constituye un acto que afecta la libertad personal del individuo, pues

aun cuando es cierto que la privación de libertad del reo es consecuencia de la sentencia que se dictó en su contra en el proceso penal que se le instruyó, no menos cierto es que continuará privado de su libertad como consecuencia positiva de esa negativa.

"También se estableció en la ejecutoria en mención que conforme al artículo 21 de la Ley de Amparo, el legislador ha establecido como término para la presentación de la demanda de amparo el que será de quince días, mismo que deberá computarse a partir del día siguiente al en que haya surtido efectos la notificación al quejoso del acto que se reclame, conforme a la ley que lo regule; siempre y cuando el acto reclamado no se ubique en los casos de excepción previstos en el artículo 22 de la Ley de Amparo, entre los cuales, se prevén (fracción II) aquellos actos que importen ataques a la libertad personal, en cuyo caso la demanda de amparo podrá presentarse en cualquier tiempo.

"Ahora bien, si como se ha mencionado la negativa por parte de la autoridad responsable de tramitar, o bien, de otorgar los beneficios mismos que el legislador ha establecido a favor de los reos para suspender la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta por la autoridad judicial, constituye un acto que afecta la libertad personal del individuo, es claro que las resoluciones de que se trata se ubican en el caso de excepción previsto por el legislador en el artículo 22, fracción II, de la Ley de Amparo, y contra ellas puede promoverse juicio de amparo en cualquier tiempo.

"La invocada tesis de jurisprudencia 1a./J. 56/2001, a la letra dice:

"AMPARO INDIRECTO. PUEDE PROMOVERSE EN CUALQUIER TIEMPO CUANDO SE RECLAMA LA NEGATIVA A TRAMITAR O A OTORGAR LOS BENEFICIOS PARA SUSPENDER LA EJECUCIÓN DE LA PENA IMPUESTA POR AUTORIDAD JUDICIAL.' (se transcribe)

"En virtud de todo lo anterior, al concluirse que en el caso a estudio no se actualiza la causal de improcedencia que refirió el a quo en la sentencia que se revisa, y no advirtiendo este Tribunal Colegiado diversa causal de improcedencia, oficiosamente o bien que solicite alguna de las partes, procede a entrar al estudio del fondo planteado, estudiando los conceptos de violación hechos valer por la parte quejosa, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91, fracción III, de la Ley de Amparo.

"...

"Como puede observarse, el Juez de Distrito desechó de plano el incidente solicitado por ser notoriamente improcedente, bajo la consideración de que los sentenciados no han compurgado las tres quintas partes de su condena; sin embargo, al no haberse aperturado el repetido incidente, es evidente que la responsable no contó con elementos para resolver, lo que contraviene el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en lo que interesa señala:

"Artículo 18.'

"Luego, si se toma en cuenta que conforme con el invocado dispositivo, el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena será que los peticionarios revelen efectiva readaptación social, es patente la obligación de aperturar el incidente a fin de estar en aptitud de conocer si se cumplían o no los requisitos legales, a saber:

- "- Los días de trabajo que registran los sentenciados;
  - "- Si observaron buena conducta;
  - "- Si han participado regularmente en las actividades educativas que se organizan en el establecimiento y,
  - "- Si existen otros datos que revelen efectiva reinserción social.
- "Y por lo que se refiere a la libertad preparatoria, si los sentenciados cumplían con los siguientes requisitos:
- "- Que hayan observado buena conducta durante la ejecución de su sentencia.
  - "- Que del examen de su personalidad se presuma que están socialmente readaptados y en condiciones de no volver a delinquir, y
  - "- Que hayan reparado o se comprometan a reparar el daño causado, sujetándose a la forma, medidas y términos que se le fijen para dicho objeto, si no pueden cubrirlo desde luego.

"O, en su caso, emitir el dictamen de probable fecha de otorgamiento de beneficios, una vez constatado que se reunieron los requisitos para gozar de alguno de ellos, para lo cual no debe atenderse sólo a la temporalidad, sino

también a los estudios de personalidad a que se refiere el artículo 7 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

"En tal contexto, dado lo esencialmente fundado de los motivos de disenso, lo que en el caso procede es revocar la sentencia recurrida y conceder a la parte quejosa el amparo y la protección de la Justicia Federal, para el efecto de que la autoridad responsable, deje insubsistente la resolución que constituye el acto reclamado y en su lugar emita una nueva en donde:

"- Admita el incidente no especificado, para decidir sobre la procedencia o no de los beneficios de libertad anticipada (preparatoria), tratamiento en libertad y remisión parcial de la pena.

**"- Acumule el tiempo de la remisión parcial de la pena para el otorgamiento de la libertad preparatoria en su momento.**

"Deviene aplicable al caso, por identidad jurídica sustancial, lo plasmado en la tesis «XVII.1o.P.A. 53 P» emitida por este Tribunal, que dice:

"LIBERTAD ANTICIPADA. PARA NO VULNERAR LA GARANTÍA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 18 CONSTITUCIONAL EN SU DETERMINACIÓN ES NECESARIO QUE LAS AUTORIDADES COORDINADAS EN MATERIA DE EJECUCIÓN DE PENAS, EN EL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA, REVISEN SI EXISTE CONGRUENCIA ENTRE LOS REQUISITOS EXIGIDOS PARA GOZAR DE ESTE BENEFICIO Y LA POSIBILIDAD DE CUMPLIRLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE CHIHUAHUA).'" (se transcribe)

"Similar criterio sostuvo este cuerpo colegiado al resolver los amparos en revisión penal \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , fallados en sesiones de treinta de julio de dos mil nueve y quince de febrero de dos mil trece...".

CUARTO.—**Existencia de la contradicción de tesis.** Sobre la base de lo anterior, debe dilucidarse, en primer lugar, si existe o no la contradicción de tesis que se denunció.

En principio, cabe destacar que el Tribunal el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado que para que se actualice la contradicción de tesis, basta que exista oposición respecto de un mismo punto de derecho, aunque no provenga de cuestiones fácticas exactamente iguales.

Lo anterior, quedó plasmado en la tesis jurisprudencial en materia común P./J. 72/2010, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de*

*la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de dos mil diez, página siete, que establece:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe

salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

En complemento, esta Primera Sala ha sostenido que como la finalidad de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos a fin de generar seguridad jurídica; para que exista una contradicción de tesis, debe verificarse:

**A.** Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

**B.** Entre los ejercicios interpretativos respectivos, exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico; ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general.

En ese orden de ideas, existe la contradicción de tesis que se denunció, ya que del análisis de los procesos interpretativos involucrados, se advierte que los órganos judiciales contendientes examinaron un mismo punto jurídico y adoptaron posiciones discrepantes; cuestiones que se reflejaron en los argumentos que soportaron sus respectivas decisiones.

Esto es, en los criterios en conflicto se abordó un mismo problema jurídico: los beneficios de la remisión parcial de la pena y la libertad preparatoria; sin embargo, arribaron a soluciones contradictorias, pues el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, señaló esencialmente que no deben otorgarse de manera complementaria, porque al unir un beneficio al otro, se rompe con el principio de independencia que los rige; además, la ley no permite considerar los días obtenidos por la remisión parcial de la pena para el cómputo de la libertad preparatoria. Por su parte, el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, sostuvo que para el

otorgamiento de la libertad preparatoria, se debe acumular el tiempo de la remisión parcial de la pena.

Posturas divergentes que llevan a esta Primera Sala a estimar que el diferendo existente se centra en resolver el siguiente cuestionamiento:

**¿El tiempo que se redime con motivo del trabajo realizado para los efectos del beneficio de la remisión parcial de la pena, debe o no acumularse para el otorgamiento del diverso beneficio de la libertad preparatoria?**

No se soslaya que el ejercicio interpretativo que realizó el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, atendió al análisis de los artículos 46 y 50 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal (abrogada); en tanto que el estudio que realizó el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, atendió al artículo 16 de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados (abrogada), y al artículo 84 del Código Penal Federal.

Sin embargo, ello no es suficiente para tener por inexistente la contradicción de tesis, en tanto que se trata de contenidos normativos semejantes –según se verificará en parte posterior de la presente ejecutoria–, que definen respectivamente, los beneficios de la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena, en el ámbito Federal y en la ahora Ciudad de México.

Al efecto, es aplicable la tesis aislada en materia común 1a. LXI/2012 (10a.), sustentada por esta Primera Sala, consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, octubre de dos mil doce, Tomo 2, página mil ciento noventa y ocho, que es de los siguientes rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. NO DEBE DECLARARSE INEXISTENTE CUANDO LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ABORDARON EL ESTUDIO DEL TEMA, CON BASE EN UN PRECEPTO DE IGUAL CONTENIDO JURÍDICO PARA LEGISLACIONES DE DISTINTOS ESTADOS.—Cuando al examinar una contradicción de tesis se advierte que los tribunales colegiados pertenecientes a distintos circuitos hicieron el ejercicio interpretativo de una disposición en el ámbito de sus respectivas legislaciones, no procede declararla inexistente por esa sola circunstancia, siempre y cuando los preceptos en análisis sean de igual contenido jurídico; motivo por el cual, ante la divergencia de criterios, lo conducente es que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la tesis que debe prevalecer.

"Contradicción de tesis 309/2011. Suscitada entre el Primer Tribunal Colegiado del Cuarto Circuito, actualmente Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del citado circuito, el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 15 de febrero de 2012. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos en cuanto al fondo. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona."

Tampoco es obstáculo para resolver la contradicción de tesis, el hecho de que los criterios deriven del análisis de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Distrito Federal, y de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, que actualmente se encuentran abrogadas, ya que es factible que algunos asuntos regulados por esas normas se encuentren pendientes; y por tanto, deban resolverse conforme a la tesis que llegue a establecerse con motivo de la contradicción.

Afirmación que encuentra apoyo en la tesis jurisprudencial en materia común 1a./J. 64/2003, sustentada por esta Primera Sala, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, diciembre de dos mil tres, página veintitrés, que es de los siguientes rubro y texto:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE RESOLVERSE AUN CUANDO LOS CRITERIOS QUE CONSTITUYEN SU MATERIA DERIVEN DE PRECEPTOS LEGALES DEROGADOS.—Es procedente resolver la denuncia de contradicción de tesis propuesta respecto de tesis en pugna referidas a preceptos legales derogados, pues aun cuando el sentido único de la resolución que se dicte sea fijar el criterio que debe prevalecer, sin afectar las situaciones jurídicas concretas derivadas de los asuntos en los que se hubieren dictado las sentencias que sustentaron las tesis opuestas, conforme a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 197-A de la Ley de Amparo, la definición del criterio jurisprudencial es indispensable, ya que es factible que aunque se trate de normas derogadas, puedan encontrarse pendientes algunos asuntos que, regulados por ellas, deban resolverse conforme a la tesis que llegue a establecerse con motivo de la contradicción.

"Contradicción de tesis 2/84. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y el Tercer y Cuarto Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito. 24 de febrero de 1988. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ernesto Díaz Infante. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

"Contradicción de tesis 89/96. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Séptimo y Cuarto en Materia Civil, ambos del Primer Circuito. 28 de marzo de 2001. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Heriberto Pérez Reyes.

"Contradicción de tesis 27/98. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Civil del Tercer Circuito. 16 de mayo de 2001. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

"Contradicción de tesis 89/2002-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Quinto y Noveno en Materia Penal del Primer Circuito. 19 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

"Contradicción de tesis 73/2002-PS. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito. 3 de septiembre de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz."

Y sin que sea óbice para determinar la existencia de la contradicción de tesis, el hecho de que el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, no constituya propiamente una tesis jurisprudencial; porque los artículos 107, fracción XIII, párrafos primero y tercero, de la Constitución Federal y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, que establecen el procedimiento para resolverla, no imponen ese requisito.

Consideración que encuentra apoyo en la jurisprudencia en materia común P/J. 27/2001, sustentada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página setenta y siete, de rubro y texto siguientes:

**"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.**—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se

emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia.

"Contradicción de tesis 9/95. Entre las sustentadas por el Cuarto y Séptimo Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 5 de junio de 1995. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Jorge Dionisio Guzmán González.

"Contradicción de tesis 32/96. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito. 6 de julio de 1998. Once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Ismael Mancera Patiño.

"Contradicción de tesis 37/98. Entre las sustentadas por el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Noveno Circuito. 8 de junio de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Urbano Martínez Hernández.

"Contradicción de tesis 55/97. Entre las sustentadas por el Sexto y Noveno Tribunales Colegiados en Materia Civil del Primer Circuito. 7 de diciembre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: José Vicente Aguinaco Alemán. Secretario: Benito Alva Zenteno.

"Contradicción de tesis 44/2000-PL. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 18 de enero de 2001. Mayoría de diez votos. Disidente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: José Luis Vázquez Camacho."

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a las siguientes consideraciones.

En efecto, como quedó definido, el tema a dilucidar es si **¿el tiempo que se redime con motivo del trabajo realizado para los efectos del beneficio de la remisión parcial de la pena, debe o no acumularse para el otorgamiento del diverso beneficio de la libertad preparatoria?**

Y para dar respuesta a ese cuestionamiento, se tiene que los beneficios de referencia, de acuerdo con los artículos 46 y 50 de Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal (abrogada), que son los dispositivos legales a los que atendió el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito, son del siguiente tenor literal:

**"Artículo 46.** La Libertad Preparatoria se otorgará al sentenciado que cumpla con las tres quintas partes de su condena tratándose de delitos dolosos o la mitad de la misma tratándose de delitos culposos, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

"I. Haber acreditado niveles de instrucción durante el tiempo de reclusión.

"II. Haber participado en el área laboral, educativa o cultural.

"III. En caso de haber sido condenado a pagar la reparación del daño, ésta se haya garantizado, cubierto o declarado prescrita."

**"Artículo 50.** Por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos efectiva readaptación social. Esta última será, en todo caso, el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena, que no podrá fundarse exclusivamente en los días de trabajo, en la participación en actividades educativas y en el buen comportamiento del sentenciado.

"La remisión funcionará independientemente de la libertad preparatoria. Para este efecto, el cómputo de plazos se hará en el orden que beneficie al reo. El ejecutivo regulará el sistema de cómputos para la aplicación de este precepto, que en ningún caso quedará sujeto a normas reglamentarias de los establecimientos de reclusión o a disposición de las autoridades encargadas de la custodia y de la readaptación social.

"La autoridad al conceder la remisión parcial de la pena, establecerá las condiciones que deba cumplir el sentenciado, conforme a lo establecido en la fracción III y los incisos a) a d) del artículo 84 del Código Penal para el Distrito Federal. La remisión parcial de la pena no se concederá a los sentenciados que se encuentren en cualquiera de los casos a que se refiere el artículo 85 del citado Código Penal.

"La autoridad podrá revocar la remisión parcial de la pena, conforme a lo dispuesto por el artículo 86 del Código Penal para el Distrito Federal."

En tanto que los artículos 16 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados y 84 del Código Penal Federal, que sirvieron de sustento al criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Décimo Séptimo Circuito, disponen lo siguiente:

**"Artículo 16.** Por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos efectiva readaptación social. Esta última será, en todo caso, el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena, que no podrá fundarse exclusivamente en los días de trabajo, en la participación en actividades educativas y en el buen comportamiento del sentenciado.

"La remisión funcionará independientemente de la libertar preparatoria. Para este efecto, el cómputo de plazos se hará en el orden que beneficie al reo. El ejecutivo regulará el sistema de cómputos para la aplicación de este precepto, que en ningún caso quedará sujeto a normas reglamentarias de los establecimientos de reclusión o a disposiciones de las autoridades encargadas de la custodia y de la readaptación social.

"El otorgamiento de la remisión se condicionará, además de lo previsto en el primer párrafo de este artículo, a que el reo repare los daños y perjuicios causados o garantice su reparación, sujetándose a la forma, medidas y términos que se le fijan para dicho objeto, si no puede cubrirla desde luego.

"Al disponer la remisión, la autoridad que la conceda establecerá las condiciones que deba observar el reo, conforme a lo estipulado en los incisos a) a d) de la segunda parte del artículo 84 del Código Penal.

"La autoridad al conceder la remisión parcial de la pena, establecerá las condiciones que deba cumplir el sentenciado, conforme a lo establecido en

la fracción III y los incisos a) a d) del artículo 84 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal. La remisión parcial de la pena no se concederá a los sentenciados que se encuentren en cualquiera de los casos a que se refiere el artículo 85 del citado Código Penal.

"La autoridad podrá revocar la remisión parcial de la pena, conforme a lo dispuesto por el artículo 86 del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal."

**"Artículo 84.** Se concederá libertad preparatoria al condenado, previo el informe a que se refiere el Código de Procedimientos Penales, que hubiere cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

"I. Que haya observado buena conducta durante la ejecución de su sentencia;

"II. Que del examen de su personalidad se presuma que está socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir, y

"III. Que haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado, sujetándose a la forma, medidas y términos que se le fijen para dicho objeto, si no puede cubrirlo desde luego.

"Llenados los requisitos anteriores, la autoridad competente tendrá un plazo no mayor a 30 días hábiles para conceder la libertad preparatoria o en su caso informar al interesado el resultado de su trámite, dicha libertad preparatoria estará sujeta a las siguientes condiciones:

"a) Residir o, en su caso, no residir en lugar determinado, e informe a la autoridad de los cambios de su domicilio. La designación del lugar de residencia se hará conciliando la circunstancia (sic) de que el reo pueda proporcionarse trabajo en el lugar que se fije, con el hecho de que su permanencia en él no sea un obstáculo para su enmienda;

"b) Desempeñar en el plazo que la resolución determine, oficio, arte, industria o profesión lícitos, si no tuviere medios propios de subsistencia;

"c) Abstenerse del abuso de bebidas embriagantes y del empleo de estupefacientes: psicotrópicos o sustancias que produzcan efectos similares, salvo por prescripción médica;

"d) Sujetarse a las medidas de orientación y supervisión que se le dicten y a la vigilancia de alguna persona honrada y de arraigo, que se obligue a informar sobre su conducta, presentándolo siempre que para ello fuere requerida."

Así, es importante tener presente que en la iniciativa de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos envió a la Cámara de Diputados, el veintitrés de diciembre de mil novecientos setenta, se estableció, entre otras cuestiones, lo siguiente:

"El Ejecutivo a mi cargo está consciente que la obra que el Estado realiza en materia de política criminal quedaría incompleta y no alcanzaría sus mejores resultados si se olvidan la prevención del delito y el tratamiento de los delincuentes. Es por ello que ahora se presenta esta iniciativa de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, destinadas a tener aplicación inmediata en el Distrito y Territorio Federales, con el correspondiente desarrollo reglamentario, y a instrumentar la elevación y desarrollo de la tarea trascendental que en esta materia se pone a cargo de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, órgano con el que se sustituye al Departamento de Prevención Social, cuyas funciones alcanzan, de este modo verdadera proyección nacional y mayor eficacia técnica ... .

"Las normas apuntan sólo los criterios generales para el tratamiento de los infractores, y, por lo mismo, deberán ser desenvueltas a través de los convenios y reglamentos locales, atentos a las peculiaridades del medio en que habrán de aplicarse. Ese carácter sintético y fundamental permitirá la adecuación de las propias Normas a los diversos lugares en que habrán de regir, en su caso, en toda la República. En ellas se ha acogido los más modernos criterios sobre readaptación social. De esta forma se espera servir con eficiencia la función pública de rehabilitación de delincuentes, transformándolos en miembros útiles de nuestra comunidad ...".

Por otra parte, con relación a la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, derivó de sendas iniciativas presentadas por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, el veintidós de septiembre de mil novecientos noventa y ocho; y, el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, el treinta de abril de mil novecientos noventa y nueve. Y derivado de las mismas, el dieciocho de agosto de mil novecientos noventa y nueve, la Comisión de Administración y Procuración de Justicia de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presentó el correspondiente dictamen en el que se sometió al Pleno de la Asamblea, la correspondiente propuesta de ley, en la que se condensaban las iniciativas de referencia; y en la que, con relación a los beneficios de la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena, quedaron redactadas en los términos siguientes:

"Artículo 46. La libertad preparatoria se otorgará al sentenciado que cumpla con las tres quintas partes de su condena tratándose de delitos dolosos o la mitad de la misma tratándose de delitos culposos, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

"I. Haber acreditado niveles de instrucción durante el tiempo de reclusión.

"II. Haber participado en el área laboral, educativa o cultural.

"III. En caso de haber sido condenado a pagar la reparación del daño, ésta se haya garantizado, cubierto o declarado prescrita."

"Artículo 50. A todo sentenciado que durante el tiempo de su reclusión haya trabajado, participado en actividades educativas, deportivas, recreativas, culturales y observado buena conducta, por cada dos días de trabajo se le redimirá uno de prisión, lo cual funcionará independientemente del beneficio de la libertad preparatoria, pero sin que ello la excluya.

"Será requisito para la concesión de este beneficio, en caso de haber sido condenado a la reparación del daño que ésta se haya garantizado, cubierto o declarado prescrita."

Sin embargo, el siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve, durante la discusión del proyecto de decreto de la ley, la diputada \*\*\*\*\* del Partido Acción Nacional, destacó que el dictamen era diferente del que se había aprobado en comisiones, además de que tenía diversas deficiencias, así como errores de forma y de fondo, pero sobre todo, que se había cambiado el sentido y alcance de las disposiciones. En lo que interesa al presente estudio, puntualizó lo siguiente:

"En el artículo 46, que habla de la libertad preparatoria, que por cierto todos los artículos que se refieren a los beneficios de libertad fueron copiados en algunas partes de los artículos del Código Penal, creo que los hubiéramos mejor copiado todos, existen contradicción, tales cuales (sic) los hubiéramos copiado.

"El artículo 46 habla de tres requisitos para obtener la libertad preparatoria. Y dicen: Haber acreditado niveles de instrucción durante el tiempo de reclusión, haber participado en el área laboral, educativo, cultural y en caso de haber sido condenado a pagar la reparación del daño, ésta se haya garantizado, cubierto o declarado prescrita.

"El Código Penal habla de otros requisitos, habla que además se haya observado buena conducta durante la ejecución de la sentencia. Que del exa-

men de personalidad se presume que está socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir. ¿A qué requisito le vamos a hacer caso para otorgar la libertad preparatoria, a los que se pretenden meter o introducir en esta ley, o a los que ya establece el Código Penal en su artículo 84?

"El artículo 50 que ya con toda razón el diputado \*\*\*\*\* en la reunión del 18 de agosto dijo: Si vamos a copiar, copiemos bien. En el artículo 50 se sacan unas cuantas partes del artículo 16 de la Ley de Normas Mínimas, pues copiémoslo todo para no caer en omisiones y como lo decía yo también en errores ...".

Luego de la correspondiente discusión del dictamen, el presidente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, preguntó a los Diputados, si antes de recoger la votación nominal del dictamen en general, había reserva de algún artículo para discutirse en lo particular; y entre ellos, la Diputada \*\*\*\*\* solicitó la reserva de estudio del artículo 50.

Y, en su momento, en uso de la palabra, la legisladora de referencia señaló:

"De acuerdo a la propuesta del diputado \*\*\*\*\* se inserta al texto original el artículo 16 de la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación para el Sentenciado, siendo éste mucho más claro y congruente con lo previsto en el Código Penal para el Distrito Federal, quedando de la siguiente manera:

"Artículo 50. Por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos efectiva readaptación social. Esta última será, en todo caso, el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena, que no podrá fundarse exclusivamente en los días de trabajo, en la participación en actividades educativas y en el buen comportamiento del sentenciado.

"La remisión funcionará independientemente de la libertad preparatoria. Para este efecto, el cómputo de plazos se hará en el orden que beneficie al reo. El ejecutivo regulará el sistema de cómputos para la aplicación de este precepto, que en ningún caso quedará sujeto a normas reglamentarias de los establecimientos de reclusión o a disposición de las autoridades encargadas de la custodia y de la readaptación social.

"La autoridad al conceder la remisión parcial de la pena, establecerá las condiciones que deba cumplir el sentenciado, conforme a lo establecido en

la fracción III y los incisos a) a d) del artículo 84 del Código Penal para el Distrito Federal. La remisión parcial de la pena no se concederá a los sentenciados que se encuentren en cualquiera de los casos a que se refiere el artículo 85 del citado Código Penal para el Distrito Federal... Gracias."

En ese orden de ideas, el presidente de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, sometió a discusión la propuesta de modificación al artículo 50, reservada por la diputada \*\*\*\*\*; y la misma fue aprobada por treinta y cuatro votos a favor, siete en contra, y siete abstenciones.

Consecuentemente, queda de manifiesto, en primer lugar, que la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, en su artículo 46, con relación al beneficio de la libertad preparatoria, retomó esencialmente lo dispuesto en el artículo 84 del Código Penal Federal, que en su momento rigió igualmente para el Distrito Federal, hoy Ciudad de México; en tanto que, respecto del beneficio de la remisión parcial de la pena, en su artículo 50, retomó de manera textual el contenido del artículo 16 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados.

De ahí la identidad normativa sustancial en el contexto de los beneficios de la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena; lo que justifica la existencia de la contradicción de tesis, en los términos que se anunció en el considerando precedente.

Y en segundo término, del contenido normativo de los numerales de referencia, se destaca que el beneficio de la libertad preparatoria, reunidos los correspondientes requisitos, le corresponde a todo sentenciado que haya cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos dolosos o intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos culposos o imprudenciales.

De esta manera, constituye un beneficio preliberatorio cuando el sentenciado ha purgado un parte significativa de la pena privativa de la libertad que le fue impuesta. Por tanto, no anula la autoridad de la cosa juzgada, sino que deja latente la situación jurídica creada mediante el respectivo fallo judicial; lo que implica que su revocación, trae como consecuencia el cumplimiento del resto de la pena de prisión respectiva.

En ese orden de ideas, el beneficio de la libertad preparatoria, únicamente constituye una modificación legal de la sanción impuesta en la sentencia definitiva.

Afirmación que, por identidad jurídica, encentra (sic) apoyo en la tesis aislada en materia penal 1a. XXVIII/2012 (10a.), sustentada por el esta Primera

Sala, consultable en la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro V, febrero de dos mil doce, Tomo 1, página seiscientos cincuenta y nueve, de rubro y texto.

"LIBERTAD PREPARATORIA. SU OTORGAMIENTO TRAE COMO RESULTADO LA MODIFICACIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN IMPUESTA EN SENTENCIA DEFINITIVA.—El artículo 84 del Código Penal Federal brinda al sentenciado a una pena de prisión la oportunidad de obtener el beneficio de la libertad preparatoria —que consiste en una libertad vigilada—, cuando: a) cumple con los requisitos establecidos en sus fracciones I, II y III; b) no se trata de los delitos previstos en el numeral 85 del citado código, y c) hubiere cumplido las tres quintas partes de su condena si se trata de ilícitos intencionales, o la mitad de ésta en caso de ilícitos imprudenciales; y dicha libertad puede revocarse en términos del numeral 86 del mismo ordenamiento si el favorecido incumple injustificadamente con las condiciones impuestas para otorgarle el citado beneficio, o por haber sido sentenciado por nuevo delito doloso mediante sentencia ejecutoriada, por lo que revocada la libertad, el sentenciado debe cumplir el resto de la pena de prisión impuesta. Ahora bien, si por modificar se entiende cambiar en un aspecto algo sin alterar su naturaleza, el otorgamiento del beneficio de la libertad preparatoria permite cambiar la pena de prisión impuesta al sentenciado por libertad vigilada o supervisada sin alterar la naturaleza de ésta, pues en caso de revocarla deberá cumplir con el resto de la pena de prisión a la que fue sentenciado y, en ese sentido, se concluye que la concesión del beneficio de la libertad preparatoria trae como resultado una modificación de la sanción impuesta en sentencia definitiva.

"Amparo en revisión 648/2011. 25 de enero de 2012. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Horacio Nicolás Ruiz Palma."

Y, en lo conducente, en la tesis aislada en materias administrativa y penal 2a. CLII/2001, sustentada por la Segunda Sala, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de dos mil uno, página doscientos treinta y nueve, cuyos rubro y texto son:

"LIBERTAD PREPARATORIA. EL AMPARO CONCEDIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA POR CONTENER ÉSTA UN VICIO FORMAL, NO TIENE COMO EFECTO QUE EL REO RECUPERE SU LIBERTAD PERSONAL.—La libertad preparatoria, denominada en algunas legislaciones locales como libertad condicional, constituye un beneficio prelibertario que corresponde otorgar a la autoridad administrativa cuando el reo ha purgado una parte significativa de la pena privativa de la libertad a la que fue sentenciado. Ahora bien, en virtud de que el otorgamiento de ese beneficio no anula la autoridad de la cosa juzgada, de una manera absoluta e inmediata, sino que deja latente la situación jurídica creada mediante el respectivo fallo judicial, debe tomarse

en cuenta que la revocación de ese beneficio de prelibertad implica que el sentenciado continúe restringido de su libertad personal como consecuencia tanto del acto administrativo en el que se determinó la referida revocación, como de la afectación que a la misma prerrogativa generó la sentencia que impuso la condena relativa. En estas condiciones, si se otorga la protección constitucional contra la resolución administrativa que revoca un beneficio prelibertario, para resolver si los efectos de tal protección conllevan que se deje en libertad al reo, es relevante determinar si el vicio advertido en la sentencia concesoria se refiere al fondo de la revocación, por haberse acreditado que el quejoso no incumplió con las obligaciones impuestas o si derivó de un vicio formal de la respectiva resolución o del procedimiento que la haya precedido. En ese tenor, en razón de que existe el interés de la sociedad en que se cumpla cabalmente la sentencia condenatoria en la que se impuso como pena la restricción de la libertad personal del quejoso, salvo que conforme a las leyes respectivas éste haya observado en prisión una conducta irreprochable que a juicio de la autoridad penitenciaria permita su reincorporación a la sociedad, resulta patente que esta circunstancia únicamente puede acontecer cuando se encuentre plenamente acreditado que aquél es merecedor del citado beneficio, por lo que cuando por un vicio formal se otorga el amparo contra la revocación de esta prerrogativa, los efectos del fallo constitucional se limitan a que la autoridad responsable deje insubsistente el acto reclamado y con libertad de jurisdicción, purgando el vicio formal, emita a la brevedad posible una nueva resolución y, en su caso, restituya al reo en su libertad preparatoria, circunstancia que no será consecuencia del fallo protector, sino de la nueva determinación emitida por la autoridad competente.

"Amparo en revisión 1102/2000. 24 de noviembre de 2000. Cinco votos. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Rafael Coello Cetina."

Por su parte, la remisión parcial de la pena, tendrá lugar cuando, por cada dos días de trabajo se redima de uno de prisión.

En efecto, en la citada iniciativa Presidencial de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que como ya se vio, su teleología regiría igualmente respecto de Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal; se estableció, en lo conducente:

"Una de las instituciones más importantes comprendidas en las Bases es la remisión parcial de la pena, en la que se traducen, de manera práctica, los resultados de la adecuada readaptación social. Este sistema cuenta con numerosos antecedentes extranjeros y nacionales, y está apoyado por sólidos argumentos técnicos. Es indispensable admitir que la remisión parcial de la pena no opera ni podría operar en forma mecánica ni automática, y en todo caso es indispensable para el otorgamiento de este beneficio que el reo revele

efectiva readaptación social. Por otra parte, se debe poner énfasis en que al fundarse sobre la readaptación social del sentenciado, la remisión parcial de la pena encuentra claro apoyo en el artículo 18 de la Constitución Federal ..."

En tanto que, en el dictamen que emitió la correspondiente Comisión de la Cámara de Diputados, el veintiséis de enero de mil novecientos setenta y uno, en lo conducente, se señaló:

"12. Es muy significativo que el proyecto, congruente en todas sus partes, establezca la remisión de la pena reduciendo un día de la misma por cada dos de trabajo. En esta disposición se contempla claramente el propósito de hacer de los sentenciados elementos productivos, estimulando su buena conducta y su trabajo con la institución de ese perdón que es un acicate para apresurar su reinstalación dentro de la sociedad ..."

Así, el beneficio de la remisión parcial de la pena regula una condonación parcial del tiempo de prisión a cambio del trabajo desarrollado.

En ese orden de ideas, claramente se aprecia que ambos beneficios tienen como finalidad común, que el sentenciado obtenga su libertad con anticipación a la compurgación total de la pena de prisión. Sin embargo, difieren en cuanto a su naturaleza y consecuencias jurídicas.

En efecto, la libertad preparatoria no modifica en modo alguno el quantum de la pena de prisión impuesta, y esencialmente depende de la sola compurgación de las fracciones correspondientes de la sanción, según se trate de delitos dolosos o culposos. Mientras que la remisión parcial de la pena, implica una modificación de la sanción privativa de la libertad impuesta, derivada del tiempo de trabajo desarrollado por el sentenciado.

De esta manera, pretender que el tiempo redimido o condonado con motivo del trabajo realizado para los efectos de la remisión parcial de la pena, se abone para la obtención del beneficio de la libertad preparatoria, implicaría desnaturalizar esta última figura jurídica; ya que se descontaría un tiempo que, por ser virtual, realmente no fue compurgado. Siendo que como quedó precisado, la única exigencia legal para la procedencia del beneficio, es el cumplimiento efectivo de la correspondiente fracción de la pena.

Máxime que tanto en el artículo 50 de Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, como en el artículo 16 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, expresamente señalan:

"La remisión funcionará independientemente de la libertad preparatoria."

Y al respecto, cabe destacar que la redacción original como se promulgó y publicó el citado artículo 16, en el entonces "Diario Oficial", de diecinueve de mayo de mil novecientos setenta y uno, fue en los términos siguientes:

"Artículo 16. Por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos efectiva readaptación social. Esta última será, en todo caso, el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena, que no podrá fundarse exclusivamente en los días de trabajo, en la participación en actividades educativas y en el buen comportamiento del sentenciado.

"La Remisión funcionará independientemente de la libertar preparatoria, cuyos plazos se regirán exclusivamente, por las normas específicas pertinentes."

De esta manera, desde su génesis, la norma distinguía la existencia de sendos plazos para cada uno de los beneficios preliberacionales de referencia, así como la independencia o autonomía entre los mismos.

Luego, en reforma que se publicó en el "Diario Oficial" de diez de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, el citado numeral quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 16. Por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, siempre que el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas que se organicen en el establecimiento y revele por otros datos efectiva readaptación social. Esta última será, en todo caso, el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena, que no podrá fundarse exclusivamente en los días de trabajo, en la participación en actividades educativas y en el buen comportamiento del sentenciado.

"La Remisión funcionará independientemente de la libertar preparatoria. Para este efecto, el cómputo de plazos se hará en el orden que beneficie al reo. El ejecutivo regulará el sistema de cómputos para la aplicación de este precepto, que en ningún caso quedará sujeto a normas reglamentarias de los establecimientos de reclusión o a disposiciones de las autoridades encargadas de la custodia y de la readaptación social."

Con relación a esa reforma, en la correspondiente exposición de motivos que se presentó el primero de octubre de mil novecientos ochenta y cuatro, ante el Senado de la República, que fungió como Cámara de origen, se señaló:

"Por otro lado, mediante una adición al artículo 16 se pretende resolver el problema planteado, desde hace tiempo, con respecto al cómputo de plazos para la libertad preparatoria y la remisión parcial de la penal privativa de libertad, respectivamente."

Y en el Dictamen que se presentó en la Cámara de Diputados, el veintisiete de noviembre de mil novecientos ochenta y cuatro, se hizo la siguiente acotación:

"En segundo lugar, la iniciativa propone la reforma al artículo 16, con el fin de resolver los problemas que desde hace tiempo han surgido acerca del cómputo de plazos para la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena privativa de libertad, respectivamente, determinándose, ante todo, que el cómputo en cuestión se hará en el orden que beneficie al reo, sin que el sistema correspondiente pueda quedar en caso alguno sujeto a normas reglamentarias o a disposiciones de las autoridades encargadas de la custodia y de la readaptación social ...".

En ese orden de ideas, se aprecia, por una parte, que el principio de "independencia" que priva para procedencia de la remisión parcial de la pena, respecto de la libertad preparatoria, no fue alterado o modificado, sino que subsistió en sus términos, incluso hasta el momento en que la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados, fue abrogada el dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

Y, por otra parte, que la citada reforma tuvo como objetivo, precisamente, resolver el problema con relación a la forma en que se debían computar los plazos para la libertad preparatoria o la remisión parcial de la pena; usando el legislador en su motivación, para tales efectos, el adverbio "respectivamente", que de acuerdo con la Real Academia Española, en su versión electrónica,<sup>3</sup> significa: "De manera respectiva"; y el adjetivo "respectivo, va", de acuerdo con la misma fuente,<sup>4</sup> implica: "Que atañe a una persona o cosa determinada".

Así, la solución a la que arribó el legislador, en el sentido que para los efectos del cómputo de los plazos de la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena, se debía atender al orden que más beneficiara al sentenciado, congruente con el principio de independencia que se consigna en la norma, y el adverbio "respectivamente", que se empleó en la exposición de motivos

<sup>3</sup> <http://dle.rae.es/?id=WBvNUwd>

<sup>4</sup> <http://dle.rae.es/?id=WCOTvII>

de la correspondiente reforma; conduce indefectiblemente a la conclusión de que la intención del legislador fue siempre la de darle un trato autónomo o independiente a los plazos de los correspondientes beneficios preliberacionales en estudio.

Luego, no existe razón jurídica o fundamento legal alguno para que la naturaleza y requisitos de los beneficios de la libertad preparatoria, y la remisión parcial de la pena, queden a disposición de la autoridad aplicadora de ley.

Lo anterior, ni aun bajo la premisa de cumplir con el derecho fundamental a la reinserción social que se consagra en el párrafo segundo, del artículo 18 constitucional; o bien, con el propósito de actuar de la manera más favorable a los intereses del sentenciado.

En el primer supuesto, porque no deben confundirse los fines del sistema penitenciario con la justificación para obtener el beneficio del tratamiento preliberacional, pues el hecho de que los beneficios sean medios adecuados para incentivar la reinserción, no implica que su otorgamiento sea incondicional ni que deban considerarse un derecho fundamental que asiste a todo sentenciado. Por tanto, el hecho de que el legislador establezca condiciones de concurrencia necesaria para su otorgamiento, así como facultades de apreciación al Juez para que los conceda o niegue, no es contrario al artículo 18 de la Constitución Federal; únicamente denota la intención del legislador de que ciertas conductas delictivas conlleven un tratamiento más riguroso, en aras de proteger los derechos de la sociedad a la paz y a la seguridad sociales.

En lo conducente, resulta aplicable la jurisprudencia en materia constitucional 1a./J. 16/2016 (10a.), sustentada por esta Primera Sala, consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 28, marzo de dos mil dieciséis, Tomo I, página novecientos cincuenta y uno «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 18 de enero a las 10:40 horas», cuyos rubro y texto son:

"BENEFICIOS PENALES PARA LOS SENTENCIADOS. EL HECHO DE QUE SE CONDICIONE SU OTORGAMIENTO, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El establecimiento de beneficios preliberacionales por el legislador tiene una finalidad eminentemente instrumental, ya que éstos constituyen los medios o mecanismos para generar los resultados y fines que el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé para el régimen penitenciario, como son lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. Desde esta óptica, no deben confundirse los fines del sistema penitenciario con la justificación para obtener el beneficio de tratamiento preliberacional, pues el hecho de que los beneficios sean

medios adecuados para incentivar la reinserción, no implica que su otorgamiento sea incondicional ni que deban considerarse un derecho fundamental que asiste a todo sentenciado, ya que si bien es cierto que el artículo 18, párrafo segundo, constitucional admite la posibilidad de que se otorguen beneficios a quien esté en posibilidad de ser reinsertado, de su texto no se aprecia que exista prohibición dirigida al legislador en el sentido de impedirle condicionar tal otorgamiento; por el contrario, la norma constitucional establece que será en la ley secundaria donde se preverán los beneficios acordes al modelo de sistema penitenciario que diseña la Constitución General de la República. Por tanto, el hecho de que el legislador establezca condiciones de concurrencia necesaria para el otorgamiento de los beneficios de tratamiento preliberacional, así como el otorgamiento de facultades de apreciación al Juez para que, a la luz de los requisitos legales y del caso concreto, conceda o no dichos beneficios, no es contrario al artículo 18 de la Constitución Federal, pues sólo denota la intención del legislador de que ciertas conductas delictivas conlleven tratamiento más riguroso, en aras de proteger los derechos de la sociedad a la paz y a la seguridad sociales.

"Amparo en revisión 329/2011. 5 de octubre de 2011. Cinco votos de los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien formuló voto concurrente. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Jorge Roberto Ordóñez Escobar.

"Amparo en revisión 634/2012. 28 de noviembre de 2012. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles.

"Amparo en revisión 673/2012. 6 de febrero de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles.

"Amparo en revisión 675/2012. 10 de abril de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

"Amparo en revisión 209/2014. 21 de enero de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebo-

Illedo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz."

Y por lo que hace al segundo caso, al implicar la procedencia del beneficio de la libertad preparatoria, un supuesto perfectamente reglado por el legislador, su concesión sin una norma expresa que la autorice, contraviene lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 16 constitucional, que consigna la garantía de legalidad, en el sentido que las determinaciones de las autoridades deben estar debidamente fundadas y motivadas. Y bajo esa premisa, únicamente pueden hacer aquello que la ley les faculta expresamente; no así, lo que no está prohibido, pues en su caso, esa prerrogativa opera para los gobernados.

Y sin que se soslaye una eventual integración de la ley penal, en contravención al párrafo tercero del artículo 14 constitucional, ya que el hecho de seccionar las normas y combinar los elementos constitutivos de la remisión parcial de la pena y la libertad preparatoria, conforma un supuesto de procedencia de los beneficios preliberacionales, distinto de los que limitativamente estableció el legislador. Lo que equivale, en puridad, a la creación de una nueva ley penal.

Afirmación que, por analogía, encuentra apoyo en la jurisprudencia por contradicción de tesis, en materias constitucional y penal 1a./J. 105/2005, sustentada por esta Primera Sala, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de dos mil cinco, página ciento veintinueve, cuyos rubro y texto son:

"INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. CUANDO EXISTA CONFLICTO DE LEYES EN EL TIEMPO ENTRE NORMAS SANCIONADORAS QUE PRESCRIBEN LA APLICACIÓN DE MÁS DE UNA PENA, EL JUZGADOR NO PUEDE SECCIONARLAS. El principio de legalidad en materia penal, consagrado en el artículo 14 constitucional, prescribe que corresponde en exclusiva al legislador establecer, por medio de leyes, los delitos y las penas aplicables por su comisión. A la luz de dicho principio, es de estimarse que en aquellos casos en que existe un conflicto de leyes en el tiempo entre normas que establecen, cada una de ellas, distintas penas que deben ser aplicadas al condenado como consecuencia de la comisión del delito, el juzgador debe seleccionar aquella norma que resulte más benéfica para el inculpado, pero en los exactos términos en que ésta fue prevista por el legislador. En consecuencia, en ese tipo de casos, el juzgador no puede seccionar las disposiciones sancionadoras en conflicto, con el objeto de seleccionar, entre la totalidad de penas previstas en éstas, aquellas que aisladamente consideradas resultan más benéficas para el inculpado, puesto que tal proceder equivaldría a crear una pena nueva, distinta a las contempladas

por el legislador en las normas que se encuentran en conflicto, con base en los elementos integrantes de cada una de ellas. Situación que contraviene de manera flagrante el principio constitucional antes referido.

"Contradicción de tesis 48/2005-PS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero y Quinto, todos en Materia Penal del Primer Circuito. 8 de junio de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: José Alberto Tamayo Valenzuela."

Finalmente, no se omite considerar que existe interés de la sociedad de que las sentencias penales en las que se imponga una pena privativa de la libertad, se cumplan cabalmente.

Así, en principio, el sentenciado tiene la obligación de compurgar por completo la pena de prisión que le fue impuesta; sin embargo, los beneficios preliberacionales, entre ellos la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena, cuando se cumplen los correspondientes requisitos, permiten que el sentenciado pueda gozar de la libertad; en el primer caso, aunque únicamente hubiera compurgado las tres quintas partes de su condena, tratándose de delitos dolosos o intencionales, o bien, una mitad de la misma, en caso de delitos culposos o imprudenciales; y en el segundo supuesto, en franca disminución de la pena, en función del tiempo de trabajo que se hubiera realizado.

En ese orden de ideas, pretender que el tiempo redimido o condonado con motivo del trabajo realizado para los efectos de la remisión parcial de la pena, se abone para la obtención del beneficio de la libertad preparatoria, implicaría el descuento del tiempo de prisión que la propia ley establece –dos quintas partes, tratándose de delitos dolosos o intencionales y una mitad para el caso de delitos culposos o imprudenciales– y una disminución adicional, correspondiente a la mitad del tiempo efectivamente trabajado (sic) por el sentenciado. Así, se integraría una doble disminución de la sanción privativa de la libertad, en perjuicio tanto de la correspondiente sentencia judicial, como del interés social en su efectivo cumplimiento.

Lo anterior, por analogía, encuentra apoyo en la tesis aislada en materias constitucional y penal 1a. CCCLXIV/2015 (10a.), sustentada por esta Primera Sala, consultable en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, noviembre de dos mil quince, Tomo I, página novecientos noventa y uno «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas», cuyos rubro y texto son:

"PRISIÓN PREVENTIVA. SU INDEBIDA SOBREPOSICIÓN O DOBLE DISMINUCIÓN A LA PENA PRIVATIVA DE LA LIBERTAD IMPUESTA EN MATERIA

PENAL FEDERAL. El artículo 20, apartado A, fracción X, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, así como el apartado B, fracción IX, párrafo tercero, del citado precepto, en su actual redacción, prevén que en toda pena de prisión se computará el tiempo de la detención. Ahora bien, la consideración constitucional de tomar en cuenta la duración de la prisión preventiva constituye un derecho fundamental en favor de los sentenciados, el cual debe respetarse en toda sentencia condenatoria que establezca una sanción privativa de la libertad. Sin embargo, en ningún caso el tiempo que excedió de la reclusión preventiva en relación con la duración de la pena de prisión decretada a un delito que -al ser menor- se tuvo por compurgada, debe ser descontada a la pena por compurgar de un segundo ilícito, si es que la responsable ya redujo a este último el tiempo de esa misma prisión preventiva. Considerar lo contrario implicaría, paralelamente, respecto de la pena de prisión impuesta al delito no compurgado, el descuento del tiempo total de la prisión preventiva y una disminución parcial adicional de esa misma reclusión cautelar derivada del tiempo que ésta excedió de la pena del primer delito que se tuvo por cumplida; es decir, se generaría una doble disminución a la pena de prisión impuesta, respecto del mismo plazo de duración de la reclusión preventiva, que reduciría considerablemente la sanción privativa de la libertad decretada, con lo que se daría un tratamiento extensivo a la compurgación de la prisión preventiva que es de carácter simultánea, a la ejecución de sanciones, cuya aplicación es sucesiva -como lo ha establecido esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 8/2007-, transgrediendo el principio de unidad de la pena privativa de la libertad, que al momento de su imposición sólo admite la reducción de esa sanción a partir de la detención que incluye la reclusión preventiva, pero no la sobreposición o duplicidad de esta última, de conformidad con el artículo 20, apartado A, fracción X, párrafo tercero, constitucional, en su texto anterior a la reforma de 18 de junio de 2008, en relación con los artículos 25 y 64 del Código Penal Federal.

"Amparo directo en revisión 2404/2013. 26 de agosto de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara.

"Amparo directo en revisión 2442/2013. 26 de agosto de 2015. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón

Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Saúl Armando Patiño Lara."

En ese orden de ideas, debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

REMISIÓN PARCIAL DE LA PENA Y LIBERTAD PREPARATORIA. EL TIEMPO DE LA PRIMERA NO DEBE ACUMULARSE PARA EL OTORGAMIENTO DE LA SEGUNDA (LEGISLACIONES FEDERAL Y DEL DISTRITO FEDERAL ABROGADAS). Los artículos 46 de la Ley de Ejecuciones de Sanciones Penales para el Distrito Federal abrogada y 84 del Código Penal Federal, prevén sustancialmente que la libertad preparatoria se concederá al sentenciado que hubiera cumplido las tres quintas partes de su condena, tratándose de delitos dolosos o intencionales, o la mitad de la misma tratándose de delitos culposos o imprudenciales; es decir, dicha figura únicamente constituye una modificación material o de facto de la sanción privativa de libertad y, por tanto, no anula la autoridad de la cosa juzgada, sino que deja latente la situación jurídica creada por el fallo judicial respectivo, lo que implica que su revocación trae como consecuencia el cumplimiento del resto de la pena de prisión. Ahora bien, los artículos 50 de la ley local aludida y 16 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de los Sentenciados abrogada, disponen esencialmente que la remisión parcial de la pena tiene lugar cuando, por cada dos días de trabajo se redime uno de prisión; esto es, regula la condonación parcial del tiempo de prisión fijado en la sentencia a cambio del trabajo desarrollado por el sentenciado. De lo anterior, se sigue que dichos beneficios tienen como finalidad común que el sentenciado obtenga su libertad anticipadamente; sin embargo, difieren en cuanto a su naturaleza y consecuencias jurídicas, pues la libertad preparatoria no modifica el quántum de la pena de prisión impuesta y, esencialmente, depende de la sola compurgación de las fracciones correspondientes de la sanción, mientras que la remisión parcial de la pena implica una modificación directa en cuanto a la forma de cumplir con la sanción privativa de la libertad, en función del tiempo del trabajo desarrollado por el sentenciado. Así, el hecho de pretender que el tiempo condonado con motivo del trabajo realizado para los efectos de la remisión parcial de la pena se acumule para la obtención de la libertad preparatoria, desnaturalizaría esta figura jurídica, ya que se descontaría un tiempo que, por ser virtual, realmente no fue compurgado.

Por lo expuesto y fundado, se:

## RESUELVE:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere, en los términos del considerando cuarto de esta resolución.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos de la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

TERCERO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados contendientes y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia; y por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quienes se reservaron su derecho a formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien también se reservó su derecho a formular voto concurrente, en cuanto al fondo.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** Las tesis de jurisprudencia y aislada 1a./J. 56/2001 y XVII.1o.P.A. 53 P citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XIV y XXX, noviembre de 2001, página 7 y noviembre de 2009, página 908, respectivamente.

El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria, corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 66/2016 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2016 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 355.

**REPOSICIÓN DEL PROCESO PENAL. LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE ALZADA QUE LA ORDENA OFICIOSAMENTE RESPECTO DE UN IMPUTADO QUE SE ENCUENTRA EN RECLUSIÓN PREVENTIVA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, CONTRA EL CUAL PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).**

CONTRADICCIÓN DE TESIS 168/2016. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL NOVENO CIRCUITO Y EL TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 21 DE SEPTIEMBRE DE 2016. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE TRES VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS EN CUANTO AL FONDO DE LOS MINISTROS JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, QUIEN RESERVÓ SU DERECHO PARA FORMULAR VOTO ACLARATORIO. AUSENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JORGE VÁZQUEZ AGUILERA.

## **II. Competencia**

8. Atendiendo a lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 226, fracción II, de la actual Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de contradicción de tesis, en virtud de que versa sobre la posible divergencia de criterios, en materia penal, entre Tribunales Colegiados de distinto Circuito.

## **III. Legitimación**

9. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo previsto en los numerales 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 227, fracción II, de la Ley de Amparo aplicable, toda vez que fueron los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito –contendiente–, quienes la formularon.

## **IV. Consideraciones de los Tribunales Colegiados de Circuito involucrados**

10. Antes de determinar la existencia o inexistencia de alguna contradicción entre los criterios que sustentan los aludidos Tribunales Colegiados

de Circuito, se hace necesario hacer una breve relatoría de los antecedentes de los asuntos que cada uno de ellos resolvió, así como de las cuestiones jurídicas relevantes que motivaron sus respectivas posturas.

### **a) Ejecutoria del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito –amparo en revisión 117/2016–.**

11. Por escrito presentado el tres de agosto de dos mil quince, \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* , por propio derecho, promovieron juicio de amparo indirecto en contra de la resolución de dieciséis de julio de ese año, pronunciada por la Segunda Sala del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de San Luis Potosí –toca \*\*\*\*\*–, por lo que se ordenó la reposición del procedimiento penal que se les siguió por su probable responsabilidad en la comisión del delito de homicidio, a fin de que se fijara fecha y hora para la celebración de careos procesales entre \*\*\*\*\* , \*\*\*\*\* y \*\*\*\*\* .

12. Del mencionado escrito inicial tocó conocer al Juzgado Quinto de Distrito en esa entidad federativa, y por resolución de veinticinco de noviembre de dos mil quince, se les negó el amparo.

13. En desacuerdo con esa negativa, los peticionarios de garantías interpusieron recurso de revisión, del que conoció el citado Tribunal Colegiado.

14. En sesión de seis de mayo de dos mil dieciséis, ese órgano revisor revocó la determinación impugnada y sobreseyó en el juicio.

15. Para ello argumentó que de la interpretación sistemática de los numerales 61, fracción XXIII, y 107, fracción V, de la actual Ley de Amparo, se concluye que el juicio de amparo indirecto será improcedente, entre otros casos, contra actos en juicio cuyos efectos no sean de imposible reparación, esto es, cuando no afecten materialmente algún derecho sustantivo tutelado a favor del gobernado, ya sea en la Constitución o en algún tratado internacional del que el Estado Mexicano sea parte.

16. Para que un acto pueda ser considerado de imposible reparación, "sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho sustantivo, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegara a trascender al resultado del fallo"; además de que "deben recaer sobre derechos cuyo significado rebase lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no provenga exclusivamente de las leyes adjetivas".

17. Agregó que la aludida afectación material a derechos sustantivos debía ser "inmediata y directa" y no que quede pospuesta al resultado de otros actos posteriores, como lo pudiera ser la sentencia definitiva que se pudiera dictar.

18. En apoyo, citó la jurisprudencia P/J. 37/2014 (10a.), del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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)."<sup>4</sup>

19. Con base en ello, estimó que la resolución reclamada no constituía un acto de imposible reparación y, por ende, no era reclamable en amparo indirecto.

20. Lo anterior, en virtud de que la reposición del procedimiento para la celebración de careos procesales procede de oficio y únicamente podría trastocar derechos adjetivos, "sin afectar algún derecho sustantivo" de los quejosos, toda vez que versa sobre violaciones procesales advertidas durante la prosecución de la causa penal, en aras del debido proceso y de una defensa adecuada, con el objeto de disipar discrepancias, así como esclarecer contradicciones sustanciales en el dicho de diversos testigos.

21. Sin que sea óbice lo aducido por los recurrentes, en el sentido de que ese acto de autoridad afecta o restringe su libertad personal, así como su derecho a acceder a una justicia pronta y expedita, bajo la idea de que con tal determinación se prolongaría indebidamente la prisión preventiva en que se encuentran, toda vez que no debe soslayarse que la libertad de los solicitantes del amparo "se encuentra restringida con motivo del auto de formal prisión emitido en su contra y por la circunstancia de que los delitos que se les imputa se encuentran considerados como graves; pero en modo alguno su libertad personal se encuentra afectada material, directa e inmediatamente por la resolución reclamada", dado que sus efectos son meramente procesales.

22. Además, la circunstancia de que eventualmente pudiera dictarse una sentencia absolutoria y que la prolongación de la prisión preventiva se torne

---

<sup>4</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 39 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».

irreparable, sólo evidencia que "los efectos que en la libertad ocasiona la reposición del procedimiento aludida, no son inmediatos sino eventuales y condicionados a que no se obtenga sentencia definitiva favorable".

### **b) Ejecutoria del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito –amparo en revisión 322/2014–.**

23. Por escrito presentado el veinte de febrero de dos mil catorce, \*\*\*\*\* promovió juicio de amparo indirecto en contra de la resolución emitida por la Sala Mixta del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo –toca \*\*\*\*\*–,<sup>5</sup> mediante la cual, se ordenó la reposición del procedimiento dejando insubsistente todo lo actuado, incluso el auto de plazo constitucional, a fin de que se acordara "el desahogo de todas y cada una de las pruebas ofrecidas, debiendo notificar a las partes", y llegado el momento, "concederle el uso de la voz a los intervinientes, debiendo asegurarse de que también le sea concedido el uso de la voz al acusado de quien proveerá su comparecencia a cada una de dichas diligencias a efecto de garantizar el óptimo ejercicio del derecho fundamental relativo a la defensa material del justiciable".

24. De la demanda correspondió conocer al Juez Primero de Distrito en el Estado de Quintana Roo –expediente \*\*\*\*\*–, quien sobreseyó en el juicio, al estimar actualizada la causal de improcedencia contemplada en la fracción XXIII del ordinal 61 de la actual Ley de Amparo, en relación con la fracción V del numeral 107 de esa misma legislación –esto es, por no afectar derechos sustantivos–.

25. En desacuerdo con esa decisión, el solicitante de la protección constitucional interpuso recurso de revisión, mismo que resolvió el aludido Tribunal Colegiado.

26. De entre los agravios esgrimidos, el inconforme destacó:

- Que la citada reposición traía aparejada la prolongación de su reclusión preventiva, lo que contravenía el plazo constitucional que para su duración establece la Constitución Federal; y,

- Era imposible el desahogo de las testimoniales de descargo, cuyo desahogo se ordenó, en virtud de que los atestes habían fallecido.

---

<sup>5</sup> También reclamó su ejecución a cargo del Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Felipe Carrillo Puerto, de esa entidad federativa.

27. En sesión de cuatro de diciembre de dos mil catorce, dicho órgano revisor levantó tal sobreseimiento, al argumentar, sustancialmente, que la reposición del proceso penal hasta la fase de preinstrucción provoca que éste inicie de nueva cuenta, aumentando el tiempo de prisión preventiva en un plazo "más o menos igual" al que había durado aquél —más de tres años—, y si bien esa reclusión, en su caso, sería computada como parte de la pena, lo cierto es que "materialmente no es dable retrotraer los plazos transcurridos y, como alega el quejoso, de llegar a obtener un fallo en sentido absolutorio será físicamente imposible restituirlo por el lapso que estuvo privado de su libertad".

28. Dado que el Juez Federal dejó de advertir que tal actuación de la Sala implica que el derecho a la libertad del quejoso seguirá restringido en virtud de un procedimiento penal, se amerita un examen de la constitucionalidad del actuar de la responsable, pues el quejoso no sólo alegó una transgresión a su derecho de acceso a la justicia, sino también a su libertad deambulatoria, la cual está restringida en virtud de un proceso penal.

29. Máxime que, conforme a la fracción VIII del apartado A del artículo 20 constitucional —en su texto anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho—, los procesados deben ser juzgados antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excede de ese tiempo, salvo que soliciten mayor plazo para ejercer su defensa.

30. En consecuencia, estimó que sí se transgredía un derecho sustantivo, lo que justificaba la procedencia del amparo indirecto promovido y reasumió jurisdicción.

## V. Existencia y materia de la contradicción

31. Conforme a la doctrina jurisprudencial sustentada por este Máximo Tribunal, para que exista oposición de posturas entre Tribunales Colegiados de Circuito, se debe verificar:

a) Que aquéllos hayan resuelto alguna cuestión litigiosa, en la que, apoyados de arbitrio judicial, efectúen un ejercicio interpretativo del que derive algún canon o método;

b) Que entre los diversos ejercicios interpretativos efectuados por los órganos jurisdiccionales en mención, 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,

c) Que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de la manera de acometer la cuestión jurídica en comento, con preferencia de cualquier otra.<sup>6</sup>

32. 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,<sup>7</sup> o de que tales criterios hayan alcanzado el rango de jurisprudencia.<sup>8</sup>

33. En el caso, no cabe duda de que se actualizan esos requisitos, debido a que los órganos colegiados contendientes, al resolver las problemáticas sometidas a su consideración, se vieron en la necesidad de ejercer arbitrio judicial y mediante un ejercicio interpretativo adoptaron un canon relacionado con la procedencia del amparo indirecto cuando se reclama una resolu-

---

<sup>6</sup> Cobra aplicación, para ello, la jurisprudencia 1a./J. 22/2010, de esta Primera Sala, de rubro y texto: "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.—Si se toma en cuenta que la finalidad última de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre dos o más Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de la seguridad jurídica, independientemente de que las cuestiones fácticas sean exactamente iguales, puede afirmarse que para que una contradicción de tesis exista es necesario que se cumplan las siguientes condiciones: 1) que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que tuvieron que ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese; 2) que entre los ejercicios interpretativos respectivos se encuentre al menos un razonamiento en el que la diferente interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico, ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra cuestión jurídica en general, y 3) que lo anterior pueda dar lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, marzo de 2010, página 122.

<sup>7</sup> Al tema se aplica la jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada: "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.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

<sup>8</sup> Tal como lo determinó esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 129/2004, intitulada: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. ES PROCEDENTE LA DENUNCIA RELATIVA CUANDO EXISTEN CRITERIOS OPUESTOS, SIN QUE SE REQUIERA QUE CONSTITUYAN JURISPRUDENCIA.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 93.

ción de segunda instancia que ordena oficiosamente la reposición de un proceso penal, encontrándose el justiciable en reclusión preventiva.

34. En efecto, para el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Noveno Circuito, ese acto no era de imposible reparación y, por ende, era inviable reclamarlo en amparo indirecto.

35. Para ello, consideró que tal reposición, cuando tuviera como propósito desahogar careos procesales, procedía de oficio y únicamente podría trastocar derechos adjetivos, sin que fuera óbice que tuviera como consecuencia que la restricción a la libertad deambulatoria de los justiciables se prolongara, toda vez que aquélla se encontraba previamente restringida con motivo del auto de formal prisión emitido en su contra, así como por la circunstancia de que los delitos imputados fuesen graves.

36. Al respecto, precisó que con la mencionada determinación no se afectaba material, directa e inmediatamente dicha libertad personal, y en el supuesto de que se dictara sentencia absolutoria y la prolongación de la prisión preventiva se tornara irreparable, ello sólo evidenciaba que las consecuencias producidas eran eventuales, quedando condicionadas al sentido del fallo.

37. Por su parte, de manera contraria, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito indicó que cuando el imputado se encuentra en reclusión preventiva, esa reposición del proceso prolonga la restricción de la libertad personal de los justiciables, y aunque dicho lapso pudiera computarse como parte de la pena carcelaria que se les llegase a imponer, materialmente no era factible retrotraer el tiempo transcurrido, por lo que de dictarse sentencia absolutoria, sería físicamente imposible restituir a los quejosos en el indicado derecho fundamental.

38. De ahí concluyó que la referida reposición del procedimiento afecta un derecho sustantivo, pudiéndose examinar su constitucionalidad en amparo indirecto.

39. Ante tales discrepancias, existe la necesidad de que este Alto Tribunal encuentre una solución válida a la manera de acometer la cuestión jurídica en comento, que dé respuesta a la siguiente pregunta genuina, preferente a cualquier otra:

**¿La reposición del proceso penal instaurado en contra de un imputado que se encuentra en reclusión preventiva, ordenada oficiosamente**

## por un tribunal de alzada, constituye un acto de imposible reparación combatible en amparo indirecto?

### VI. Estudio

40. La respuesta a dicha interrogante es en sentido afirmativo, debiendo prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado en la presente ejecutoria por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

41. A fin de resolver de manera adecuada la contradicción de tesis que nos ocupa, es necesario explicitar qué se debe entender, para la procedencia del juicio de amparo indirecto, por "actos de imposible reparación"; lo anterior, en la inteligencia de que los Tribunales Colegiados contendientes se pronunciaron sobre dicho tópico, a la luz de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece.

42. Sobre el particular, se retomará lo determinado por el Pleno de este Máximo Tribunal, al resolver las contradicciones de tesis 377/2013<sup>9</sup> y 14/2015,<sup>10</sup> falladas, respectivamente, en sesiones de veintidós de mayo de dos mil catorce y diecinueve de enero de dos mil dieciséis, en las que, medularmente se dijo, en lo que aquí concierne:

43. Que el artículo 107 de la invocada ley de la materia contiene dos señalamientos que permiten comprender el alcance de la citada expresión:

a) El primero, contenido en su fracción III, dirigida a regular los supuestos de procedencia del juicio de amparo indirecto contra actos emanados de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio; y,

<sup>9</sup> Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Cuarto Circuito y el Segundo y el Cuarto Tribunales Colegiados, ambos en Materia de Trabajo del Tercer Circuito. Mayoría de seis votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausentes: José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

<sup>10</sup> Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materias Civil y de Trabajo del Octavo Circuito y Segundo en Materia Civil del Séptimo Circuito. 19 de enero de 2016. Mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

b) El segundo, contemplado en su fracción V, que norma el mismo supuesto de procedencia, pero contra actos dictados en procesos jurisdiccionales propiamente dichos.<sup>11</sup>

44. Con base en esas disposiciones, se determinó que por actos de imposible reparación se debían entender aquellos que producen una afectación material a derechos sustantivos, ya sea que éstos se encuentren reconocidos en la Constitución Federal, o bien, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

45. Asimismo, se dijo que sus consecuencias debían ser de tal gravedad que impidan en forma actual el ejercicio de un derecho y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva –la cual, de actualizarse, no necesariamente llega a trascender al resultado del fallo–.

46. Tomando en cuenta lo anterior, se establecieron dos condiciones para calificar la aludida imposibilidad: i) la primera, identificada con la exigencia de que se trate de actos "que afecten materialmente derechos", lo que se indicó equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente; y, ii) la segunda, que esos derechos revistan la categoría de "sustantivos", expresión que resulta antagónica a los de naturaleza meramente formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual, sino depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento –momento en el que sus secuelas podrían consumarse de manera efectiva–.

47. Tales consideraciones quedaron plasmadas en las jurisprudencias P./J. 37/2014 (10a.) y P./J. 1/2016 (10a.), que son del tenor siguiente:

---

<sup>11</sup> Las normas invocadas son las siguientes:

"Artículo 107. El amparo indirecto procede:

"...

"III. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

"...

"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;

"...

"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."

"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).—Este Tribunal Pleno interpretó en su jurisprudencia P./J. 4/2001 que en contra de la resolución que en el juicio laboral desecha la excepción de falta de personalidad sin ulterior recurso procedía el amparo indirecto, a pesar de que se trataba de una cuestión de índole formal o adjetiva, y aunque no lesionara derechos sustantivos, ya que con esa decisión de cualquier forma se afectaba a las partes en grado predominante o superior. Ahora bien, como a partir de la publicación de la actual Ley de Amparo, su artículo 107, fracción V, ofrece precisión para comprender el alcance de la expresión relativa a los actos de imposible reparación, al establecer que por dichos actos se entienden '... 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;'; puede afirmarse que con esta aclaración el legislador secundario proporcionó mayor seguridad jurídica para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación, ya que mediante una fórmula legal estableció que esos actos, para ser calificados como irreparables, necesitarían producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deberían ser de tal gravedad que impidieran en forma actual el ejercicio de un derecho, y no únicamente que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegará a trascender al resultado del fallo; además de que debían recaer sobre derechos cuyo significado rebasara lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviniera exclusivamente de las leyes adjetivas. Esta interpretación se deduce de las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para la promoción del amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el proceso o el procedimiento: la primera, consistente en la exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', lo que equivale a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y la segunda, en el sentido de que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de derechos 'sustantivos', expresión antagónica a los derechos de naturaleza formal o adjetiva, derechos estos últimos en los que la afectación no es actual —a diferencia de los sustantivos— sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, dada la connotación que el legislador aportó a la ley respecto de lo que debe entenderse por actos de 'imposible reparación', no puede seguir siendo aplicable la citada jurisprudencia, ni con-

siderar procedente en estos casos el juicio de amparo indirecto, ya que ésta se generó al amparo de una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretación de lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual a la fecha ya no acontece, de modo tal que en los juicios de amparo iniciados conforme la vigente Ley de Amparo debe prescindirse de la aplicación de tal criterio para no incurrir en desacato a este ordenamiento, toda vez que en la repetida jurisprudencia expresamente este Tribunal Pleno reconoció que era procedente el juicio de amparo indirecto '... aunque por ser una cuestión formal no se traduzca en la afectación directa e inmediata de un derecho sustantivo'; concepción que hoy resulta incompatible con el nuevo texto legal, porque en éste reiteradamente se estableció que uno de los requisitos que caracterizan a los actos irreparables es la afectación que producen a 'derechos sustantivos', y que otro rasgo que los identifica es la naturaleza 'material' de la lesión que producen, expresión esta última que es de suyo antagónica con la catalogación de cuestión formal o adjetiva con la que este Tribunal Pleno había calificado –con toda razón– a las resoluciones que dirimen los temas de personalidad en los juicios ordinarios."<sup>12</sup>

"CADUCIDAD DECRETADA EN LA PRIMERA INSTANCIA. LA RESOLUCIÓN QUE LA REVOCA NO CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, POR LO QUE EN SU CONTRA NO PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.—El artículo 107, fracción V, de la Ley de Amparo, al prever que el amparo indirecto procede contra actos en juicio cuyos efectos sean de imposible reparación, entendiéndose por éstos los que afecten materialmente derechos sustantivos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, proporciona mayor seguridad jurídica para su promoción, ya que mediante una fórmula legal establece que los actos referidos, para calificarse como irreparables, necesitan producir una afectación material a derechos sustantivos, es decir, sus consecuencias deben ser de tal gravedad que impidan el ejercicio de un derecho, y no sólo que produzcan una lesión jurídica de naturaleza formal o adjetiva que no necesariamente llegue a trascender al resultado del fallo; además de que deben recaer sobre derechos cuyo significado rebasa lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviene exclusivamente de las leyes adjetivas, de donde derivan las dos condiciones que el legislador secundario dispuso para promover el amparo indirecto contra actos de imposible reparación dictados en el procedimiento,

<sup>12</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 39 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de junio de 2014 a las 12:30 horas».

consistentes en la exigencia de que se trate de actos 'que afecten materialmente derechos', equivalente a situar el asunto en aquellos supuestos en los que el acto autoritario impide el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo; y que estos 'derechos' afectados materialmente revistan la categoría de ser 'sustantivos', expresión antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual –a diferencia de los sustantivos– sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento, momento en el cual sus secuelas pueden consumarse en forma efectiva. Consecuentemente, no pueden seguir aplicándose los criterios que admiten la procedencia del juicio de amparo indirecto contra violaciones formales, adjetivas o procesales, cuando los efectos que producen afectan a las partes en grado predominante o superior, como son los contenidos en las tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. LVIII/2004 y P. LVII/2004, de rubros: 'VIOLACIONES PROCESALES DENTRO DEL JUICIO QUE AFECTAN A LAS PARTES EN GRADO PREDOMINANTE O SUPERIOR. NOTAS DISTINTIVAS.' y 'ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO.'; ya que se generaron bajo una legislación que dejaba abierta toda posibilidad de interpretar lo que debía asumirse por dicha expresión, lo cual ya no acontece, de modo que en los juicios iniciados conforme a la Ley de Amparo vigente debe prescindirse su aplicación, al ser incompatibles con el nuevo texto legal y así evitar incurrir en desacato. En ese sentido, la resolución que revoca la caducidad decretada en la primera instancia no produce una afectación material a derechos sustantivos tutelados por la Constitución Federal o los tratados internacionales de los que México sea parte, sino que sólo afecta derechos procesales o adjetivos; de ahí que en su contra no procede el juicio de amparo indirecto, y únicamente podrá impugnarse cuando se promueva el juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva dictada en el procedimiento respectivo."<sup>13</sup>

48. Una vez establecido qué se debe entender para la procedencia del juicio de amparo indirecto por "actos de imposible reparación", esta Primera Sala arriba a la conclusión de que la decisión de un tribunal de alzada que oficiosamente ordena la reposición de un proceso penal instaurado en contra de un quejoso que se encuentra en reclusión preventiva, sí tiene esa connotación.

---

<sup>13</sup> *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo I, abril de 2016, página 15 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas».

49. En efecto, como esa determinación no contiene pronunciamientos relacionados con el fondo del asunto, pudiera pensarse que únicamente involucra aspectos de índole adjetivo o procesal, cuya trascendencia quedará supeditada al fallo que en su momento se llegase a dictar; sin embargo, derivado de la misma, la decisión del caso se pospone y la restricción a la libertad personal a la que el peticionario de garantías se encuentra sujeto de manera preventiva se prolonga, pudiéndose ver afectado, desde el pronunciamiento de dicha resolución, su derecho a que la citada restricción de la libertad sea por un plazo razonable,<sup>14</sup> el cual está reconocido tanto en nuestra Constitución General, como en diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

50. Al respecto, la fracción IX del apartado B del artículo 20 constitucional precisa que la prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y que en ningún caso será superior a dos años, lo cual evidencia que se trata de un derecho fundamental, cuya afectación inmediata se puede tornar irreparable.<sup>15</sup>

51. Con base en las consideraciones expuestas, esta Primera Sala estima que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio:

REPOSICIÓN DEL PROCESO PENAL. LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE ALZADA QUE LA ORDENA OFICIOSAMENTE RESPECTO DE UN IMPUTADO QUE SE ENCUENTRA EN RECLUSIÓN PREVENTIVA, CONSTITUYE UN ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN, CONTRA EL CUAL PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis 377/2013 y 14/2015, respectivamente, deter-

<sup>14</sup> Véanse las tesis aisladas 1a. CXXXVI/2012 (10a.) y 1a. CXXXVII/2012 (10a.), intituladas: "PRISIÓN PREVENTIVA. DEBE DURAR UN PLAZO RAZONABLE." y "PRISIÓN PREVENTIVA. FORMA DE PONDERAR EL PLAZO RAZONABLE DE SU DURACIÓN.", consultables en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* (sic), Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, páginas 491 y 492.

<sup>15</sup> Véase las jurisprudencias 1a./J. 85/99, intitulada: "LIBERTAD PROVISIONAL. CONTRA EL AUTO QUE SEÑALA LA FORMA Y MONTO DE LA CAUCIÓN QUE DEBE OTORGAR EL INculpADO, PROCEDE EL AMPARO INDIRECTO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, diciembre de 1999, página 79.

Así como la jurisprudencia 1a./J. 10/2001, de rubro: "LIBERTAD PROVISIONAL BAJO CAUCIÓN. ES UN DERECHO SUSTANTIVO RESPECTO DEL CUAL RIGE LA EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL, CONSISTENTE EN LA APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY EN BENEFICIO DEL REO.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 333.

minó que por actos de imposible reparación deben entenderse aquellos que producen una afectación material a derechos sustantivos, ya sea que éstos se encuentren reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y precisó que sus consecuencias, al ser de tal gravedad, impiden en forma actual el ejercicio del derecho involucrado, por lo que con su dictado no sólo producen lesiones jurídicas de naturaleza formal o adjetiva. Asimismo, para delimitar esa irreparabilidad, se establecieron dos condiciones: 1) que se trate de actos "que afecten materialmente derechos", 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; y, 2) que esos derechos revistan la categoría de "sustantivos", expresión que resulta antagónica a los de naturaleza formal o adjetiva, en los que la afectación no es actual, sino que depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento. Con base en ello, la decisión de un tribunal de alzada que ordena oficiosamente la reposición de un proceso penal instaurado contra un imputado que se encuentra en reclusión preventiva, constituye un acto de imposible reparación contra el cual procede el juicio de amparo indirecto, toda vez que si bien es cierto que esa determinación no contiene pronunciamientos relacionados con el fondo del asunto, también lo es que derivado de ésta, la decisión del caso se pospone y la restricción a la libertad personal a la que el quejoso está sujeto de forma preventiva se prolonga, pudiéndose afectar, desde el pronunciamiento de dicha resolución, el derecho fundamental a que la citada restricción de la libertad sea por un plazo razonable, el cual está reconocido tanto en la Constitución Federal, como en diversos tratados internacionales suscritos por México.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente 168/2016, se refiere.

TERCERO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último apartado de esta resolución.

CUARTO.—Dése publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos de la Ley de Amparo.

**Notifíquese;** con testimonio de esta ejecutoria, comuníquese la anterior determinación a los órganos colegiados contendientes 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 tres votos de la Ministra y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra del voto del Ministro José Ramón Cossío Díaz, por lo que se refiere a la competencia, y por unanimidad de cuatro votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en cuanto al fondo. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea estuvo ausente.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

**Nota:** El título y subtítulo a que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponden a la tesis de jurisprudencia 1a./J. 64/2016 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 9 de diciembre de 2016 a las 10:21 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, página 356.



**SECCIÓN SEGUNDA**  
EJECUTORIAS Y TESIS  
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA



## **Subsección 1.**

### TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

#### **AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. EFECTOS DE SU CONCESIÓN CON MOTIVO DE LA INCOMPETENCIA DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE POR RAZÓN DE FUERO (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 1a./J. 21/2004).**

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia citada, sostuvo que cuando se estime la incompetencia por razón de fuero de la autoridad responsable, la concesión del amparo debe ser lisa y llana, en atención a los principios *non reformatio in peius* y *non bis in idem*. Ahora bien, una nueva reflexión sobre el tema lleva a la Primera Sala a apartarse de ese criterio por dos razones fundamentales: la primera consiste en que el Pleno en la tesis aislada P. XVI/2013 (10a.), de rubro: "AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. SUS EFECTOS CUANDO SE CONCEDE POR INCOMPETENCIA POR RAZÓN DE FUERO DEL JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA.", estableció que la incompetencia por razón de fuero del juez de primera instancia que conoció de un proceso penal, no daría lugar a conceder un amparo liso y llano, sino a la reposición del procedimiento para que conociera el juez competente, sin que ello transgreda el principio *non bis in idem*; en ese tenor, por lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo y para salvaguardar la certeza jurídica, corresponde a esta Sala interrumpir su jurisprudencia, porque difiere del criterio aislado del Tribunal Pleno, que de subsistir, produciría una situación de inseguridad jurídica para el gobernado, en el sentido de identificar cuál de los dos criterios es el que debe aplicarse. La segunda consiste en que actualmente la directriz general que establece el criterio abandonado no corresponde a las exigencias constitucionales de protección y garantía integral y efectiva del derecho de acceso a la justicia contenido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de la evolución del reconocimiento de los derechos fundamentales de la víctima u ofendido del delito en un proceso penal, particularmente el resarcimiento de los perjuicios causados con motivo de su comisión a través de la reparación del daño, lo que acontece como resultado de su conclusión con el dictado de la sentencia respectiva, y hace incompatible

que los efectos en amparo penal en que se conceda la protección constitucional con motivo de la incompetencia por razón de fuero del tribunal responsable, sean los del denominado amparo liso y llano, pues actuar en ese sentido haría nugatorios los derechos fundamentales de la víctima u ofendido previstos en el artículo 20, apartado C, de la Constitución Federal ya que, por una parte, no tendrían la oportunidad de intervenir en la secuela del proceso, ni conocer la verdad de lo ocurrido y menos aún obtener la reparación del daño con motivo de la emisión de una sentencia. De ahí que la eventual concesión del amparo tiene como efectos que la autoridad responsable incompetente deje insubsistente el acto reclamado, emita una nueva resolución en la que revoque la sentencia de primer grado y ordene al juzgador de primera instancia reponer el procedimiento a partir del auto de formal prisión en el que se declara incompetente para conocer de la causa penal en cuestión, debiendo remitir de inmediato las constancias al juez competente, quien en su carácter de autoridad responsable sustituta, una vez que asuma su competencia, dentro del plazo establecido en el artículo 19 constitucional, debe dejar insubsistente el auto de plazo constitucional y, con plenitud de jurisdicción, resolver la situación jurídica del justiciable.

#### 1a. XXXII/2017 (10a.)

Amparo directo 16/2016. Instituto Mexicano del Seguro Social. 19 de octubre de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Secretario: Suleimán Meraz Ortiz.

**Nota:** Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*, y en virtud de que interrumpe el criterio contenido en la diversa 1a./J. 21/2004, de rubro: "AMPARO DIRECTO EN MATERIA PENAL. EFECTOS DE LA RESOLUCIÓN EN QUE SE CONCEDE CUANDO EL TRIBUNAL RESPONSABLE QUE EMITE LA SENTENCIA RECLAMADA ES INCOMPETENTE POR RAZÓN DE FUERO.", que aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 26, esta última dejó de considerarse de aplicación obligatoria a partir del miércoles 22 de marzo de 2017.

La tesis aislada P. XVI/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 358.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **ARBITRAJE. IMPLICACIONES NORMATIVAS DERIVADAS DE SU CONSTITUCIONALIZACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA DE JUNIO DE 2008.**

El artículo 17 constitucional establece que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Sin embargo, esta prohibición no supone el otro extremo de que todas las controversias entre las personas deban resolverse a través de autoridades judiciales, pues también establece que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. Por tanto, la solución constitucional es una intermedia: prevé que los tribunales estarán expeditos para administrar justicia, pero también que, de manera paralela, la ley deberá habilitar mecanismos alternativos. Con base en esta nueva arquitectura a partir de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, deben explicitarse algunas de las premisas interpretativas asumidas por este tribunal constitucional. En primer lugar, el arbitraje es una figura legislativa con relevancia constitucional. Por tanto, la ley que la regule debe considerarse reglamentaria del cuarto párrafo del artículo 17 constitucional. Relacionado con lo anterior, se debe cambiar la caracterización de la decisión de acceder a dicha institución, pues más que una renuncia de derechos constitucionales (de acceder a los tribunales), el arbitraje encierra el ejercicio afirmativo de libertades constitucionales que ameritan protección judicial. Ahora bien, respecto de las distintas posibilidades del ejercicio de esas libertades, el texto de la Constitución es neutro; ello implica que todos los mecanismos alternativos de solución de controversias gozan del mismo tipo de protección constitucional –por ejemplo, mediación, conciliación y arbitraje– y, por tanto, el legislador no está obligado a regular ninguno de ellos de manera preferente. Al relacionarse con el ejercicio de libertades, si las partes deciden acudir al arbitraje, deben hacerlo sobre la premisa de que el tribunal arbitral no es equiparable a una autoridad judicial desde la perspectiva constitucional.

#### 1a. XXXVI/2017 (10a.)

Amparo directo 71/2014. Comisión Federal de Electricidad. 18 de mayo de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**CONFESIÓN HECHA EN LA DEMANDA, EN LA CONTESTACIÓN O EN CUALQUIER OTRO ACTO DEL JUICIO. EL ARTÍCULO 400 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, AL PREVER QUE HARÁ PRUEBA PLENA SIN NECESIDAD DE RATIFICACIÓN NI SER OFRECIDA COMO PRUEBA, NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las afirmaciones

realizadas dentro de un escrito judicial operan como una confesión a cargo de quien las formula, acotándolas al marco del litigio y siempre que se cumplan los requisitos que para ello establezca la legislación procesal aplicable, sin que exista un principio constitucional que limite dicha libertad configurativa. Lo anterior implica que la confesión rendida en un escrito judicial será admisible como tal, siempre que cumpla con los requisitos previstos en la ley, de modo que si ésta no exige ratificación ante la autoridad judicial, ello no puede estimarse necesariamente contrario a un derecho constitucional. En efecto, aunque existen algunos derechos fundamentales que se proyectan como exigencias o contenidos mínimos del debido proceso o de diversas manifestaciones de éste, ello no puede entenderse como que todos los aspectos referentes a regulaciones procesales se asuman como parte de un derecho fundamental. Así, ciertos derechos fundamentales como el de presunción de inocencia, defensa adecuada o de audiencia, por mencionar algunos, tienen un contenido cuya naturaleza implica que operen como estándares constitucionales que se traducen en exigencias perentorias para los procedimientos jurisdiccionales en la medida en que resulten aplicables, por lo que pese al margen de apreciación o la libertad configurativa inherente a sus facultades constitucionales, los órganos legislativos no pueden regular procedimientos jurisdiccionales que no cumplan, por ejemplo, con las formalidades esenciales del procedimiento; cosa distinta será el contenido normativo mediante el cual dispongan el cumplimiento de éstas. De esta forma, mientras que una determinada cuestión procesal no menoscabe el contenido de un derecho fundamental, su regulación queda sujeta a la discrecionalidad del órgano legislativo que la emita, lo cual no puede entenderse como un blindaje frente a cuestionamientos en torno a la validez de las normas de carácter procesal, sino que únicamente debe distinguirse entre aquellas que desarrollen el contenido esencial de un derecho fundamental y aquellas que no lo hagan o que prescriban aspectos accesorios al mismo. Destaca que en otras materias, como ocurre paradigmáticamente con la penal, las salvaguardas establecidas en torno al desahogo de una confesión sí se encuentran directamente condicionadas por diversos principios constitucionales, pero ello se debe a su relación con derechos fundamentales expresamente reconocidos, como el de no autoincriminación, el de defensa adecuada y el de presunción de inocencia, los cuales carecen de injerencia en la materia civil. Por tanto, el artículo 400 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Baja California al prever que la confesión hecha en la demanda, en la contestación o en cualquier otro acto del juicio hará prueba plena sin necesidad de ratificación ni ser ofrecida como prueba, no viola los principios de legalidad y seguridad jurídica, pues de éstos no deriva la existencia de una exigencia constitucional conforme a la cual sea necesaria la ratificación de la confesión hecha en la demanda, la contestación o cualquier otro acto del juicio.

1a. XXVI/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 629/2016. Sidi Haber Rayo. 17 de agosto de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. CONCEPTO DE SANCIÓN QUE DA LUGAR A SU APLICACIÓN.**

El término "sanción" es ambiguo, pues admite distintas formas o tiene significados diversos. En principio, se concluye que la sanción jurídica es, desde un punto de vista estructural, una reacción –positiva o negativa– frente a ciertas conductas establecidas por el derecho. Ahora bien, partiendo de la noción de sanción que se centra en la reacción negativa prevista por el derecho frente a ciertas conductas, es posible distinguir diferentes acepciones cuya naturaleza diverge considerablemente una de la otra. Así, por ejemplo, la nulidad de un acto puede considerarse como una sanción, pero aquella que establece una consecuencia para el incumplimiento de ciertos requisitos de validez o existencia de un acto jurídico es distinta de la sanción entendida como reproche de una conducta que se desvía de la juridicidad y que da lugar al surgimiento de responsabilidad –civil, política, administrativa o penal–. A partir de los precedentes de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha dicho que el derecho administrativo tiene dos grandes vertientes, dependiendo de si el Estado actúa en su faceta reguladora –en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines– o en la de policía o vigilante, resulta evidente que, aun cuando ambas facetas prevén la imposición de sanciones –comprendiendo incluso nulidades–, sólo la faceta de "Estado-policía" prevé la posibilidad de sancionar, en sentido estricto, infracciones administrativas que dan lugar al surgimiento de responsabilidad a cargo de las y los servidores públicos mediante el uso de la potestad punitiva. Es precisamente éste el ámbito en el cual tiene cabida la intervención de los órganos internos de control y de los tribunales administrativos y en el que, atendiendo a la proyección que tiene sobre la vida de las personas, se ha considerado necesario reconocer la existencia de un debido proceso administrativo, con los alcances que le han dado este alto tribunal y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En estos términos, estaremos ante una manifestación del derecho administrativo sancionador cuando el procedimiento: 1) presuponga la existencia de un tipo administrativo que conlleve el reproche a una infracción –que entrañe la transgresión a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observarse en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones públicos– y dé lugar

al surgimiento de responsabilidad administrativa; 2) se siga en forma de juicio, en el cual se determine si la conducta –acción u omisión– de quien desempeña el servicio público contraviene aquellas prohibiciones a las cuales se sujeta el ejercicio de su función; y, 3) tenga por finalidad procurar la correcta actuación de los servidores públicos, sancionar a los infractores y, en su caso, lograr la restitución de aquellos bienes jurídicos que fueron afectados con su irregular actuación.

### 1a. XXXV/2017 (10a.)

Amparo en revisión 54/2016. María del Carmen Acosta Hernández y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cosío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Norma Lucía Piña Hernández, quien se pronunció por la incompetencia de la Sala por ser materia laboral. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Carmina Cortés Rodríguez y Arturo Guerrero Zazueta.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **JUSTICIABILIDAD DE LOS LAUDOS ARBITRALES CUANDO UN SUJETO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL AFIRMA QUE SE VIOLA EL ORDEN PÚBLICO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1457, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO DE COMERCIO).**

La porción normativa establece que un laudo podrá ser anulado cuando el juez compruebe que, según la legislación mexicana, el objeto de la controversia no es susceptible de arbitraje o que el laudo es contrario al orden público. En precedentes se ha determinado que se actualiza esta causa de nulidad, cuando la cuestión dilucidada se coloque más allá de los límites de dicho orden, es decir, más allá de las instituciones jurídicas del Estado, de los principios, normas e instituciones que lo conforman y que trasciende a la comunidad por lo ofensivo y grave del yerro cometido en la decisión. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que la decisión de la Administración Pública Federal de acudir a un arbitraje, tiene consecuencias normativas que los jueces deben considerar al momento de evaluar la referida causal de nulidad. En primer lugar, la decisión de suscribir una cláusula arbitral es una decisión de política pública, en virtud de la cual deliberadamente se decide que las indeterminaciones semánticas del contrato se reservan a los árbitros y se acepta que las decisiones que éstos tomen pueden impactar la política pública de que se trate, por lo que los jueces constitucionales deben respetar esta decisión y no deben valorar los méritos de las decisiones tomadas por los árbitros al resolver las dudas interpretativas, pues las consideraciones de política pública no deben entenderse incluidas en el concepto de orden público.

Lo determinante es verificar que el tribunal arbitral haya resuelto los términos de la controversia dentro de su margen de acción. Así, con el fin de lograr la optimización del mandato de preservar el arbitraje como expresión de la libertad de las personas para resolver controversias, tratándose de una causal de nulidad que se funda en violación al orden público, ésta sólo se actualizará cuando del laudo se advierta que se atenta directamente contra los principios o instituciones jurídicas fundamentales. Si no obstante lo anterior, se considerara que la decisión arbitral es contraria al diseño original de la política pública, ello no necesariamente actualiza la referida causal, ya que debe recordarse que al tratarse de un contrato público, el Estado cuenta con un régimen exorbitante de derecho público que permite la modificación o extinción del contrato, a condición de cumplir los principios del artículo 134 Constitucional.

### 1a. XXXVIII/2017 (10a.)

Amparo directo 71/2014. Comisión Federal de Electricidad. 18 de mayo de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. CONCEPTO, APLICABILIDAD Y METODOLOGÍA PARA CUMPLIR DICHA OBLIGACIÓN.**

De acuerdo con la doctrina de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, la perspectiva de género constituye una categoría analítica –concepto– que acoge las metodologías y mecanismos destinados al estudio de las construcciones culturales y sociales entendidas como propias para hombres y mujeres, es decir, lo que histórica, social y culturalmente se ha entendido como "lo femenino" y "lo masculino". En estos términos, la obligación de las y los operadores de justicia de juzgar con perspectiva de género puede resumirse en su deber de impartir justicia sobre la base del reconocimiento de la particular situación de desventaja en la cual históricamente se han encontrado las mujeres –pero que no necesariamente está presente en cada caso–, como consecuencia de la construcción que socio-culturalmente se ha desarrollado en torno a la posición y al rol que debieran asumir, como un corolario inevitable de su sexo. La importancia de este reconocimiento estriba en que de él surgirá la posibilidad de que quienes tengan encomendada la función de impartir justicia, puedan identificar las discriminaciones que de derecho o de hecho pueden sufrir hombres y mujeres, ya sea directa o indirectamente, con motivo de la aplicación del marco norma-

tivo e institucional mexicano. Dicho de otra manera, la obligación de juzgar con perspectiva de género exige a quienes imparten justicia que actúen remediando los potenciales efectos discriminatorios que el ordenamiento jurídico y las prácticas institucionales pueden tener en detrimento de las personas, principalmente de las mujeres. En estos términos, el contenido de la obligación en comento pueden resumirse de la siguiente forma: 1) Aplicabilidad: es intrínseca a la labor jurisdiccional, de modo que no debe mediar petición de parte, la cual comprende obligaciones específicas en casos graves de violencia contra las mujeres, y se refuerza aún más en el marco de contextos de violencia contra éstas; y, 2) Metodología: exige cumplir los seis pasos mencionados en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.), de rubro: "ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.", que pueden resumirse en la necesidad de detectar posibles –mas no necesariamente presentes– situaciones de desequilibrio de poder entre las partes como consecuencia de su género, seguida de un deber de cuestionar la neutralidad de las pruebas y el marco normativo aplicable, así como de recopilar las pruebas necesarias para visualizar el contexto de violencia o discriminación, y finalmente resolver los casos prescindiendo de cualesquiera cargas estereotipadas que resulten en detrimento de mujeres u hombres.

### 1a. XXVII/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 4811/2015. 25 de mayo de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Guerrero Zazueta y Ana María Ibarra Olgún.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia 1a./J. 22/2016 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de abril de 2016 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 29, Tomo II, abril de 2016, página 836.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. EL SEXO DE QUIENES INTEGRAN UN ÓRGANO JURISDICCIONAL ES IRRELEVANTE PARA CUMPLIR CON AQUELLA OBLIGACIÓN.** En la agenda de la lucha por la igualdad, diversos instrumentos normativos –nacionales e internacionales– reconocen la necesidad de cerrar la brecha existente entre hombres y mujeres en cuanto al acceso real y efectivo a las oportunidades proyectadas centralmente sobre su posibilidad de diseñar y hacer realidad su proyecto de vida. Así,

se han realizado importantes reflexiones en torno a la pertinencia de combinar factores de representatividad y meritocracia en la integración de órganos jurisdiccionales. No obstante, el sexo de quienes integran un órgano jurisdiccional no impacta la calidad de una sentencia, los argumentos que la conforman, ni la ideología que pudiera justificarla. Ello se debe a que "las mujeres" no pueden entenderse como un grupo homogéneo desde una perspectiva formativa o ideológica, pues el sexo de las personas no garantiza que guarden cierta postura al resolver casos que involucren, por ejemplo, cuestiones familiares como la guarda y custodia, el divorcio o la fijación de una pensión alimenticia o compensatoria. De hecho, sostener que existe un "pensamiento" o "razonamiento femenino", contribuiría a fortalecer los modelos de conducta y estructuras de pensamiento estereotipadas que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación busca erradicar con su doctrina sobre la obligación de juzgar con perspectiva de género. En efecto, dicha obligación comprende una metodología que garantiza que la aproximación de las y los juzgadores a los casos sometidos a su conocimiento, se realice tomando en cuenta posibles efectos discriminatorios del marco normativo-institucional en perjuicio de alguna de las partes. De lo anterior se sigue que la importancia de la perspectiva de género como categoría analítica radica en su valor como herramienta indispensable para el desarrollo de la función jurisdiccional en la tutela de los derechos a la igualdad, no discriminación y acceso a la jurisdicción, centrandose el énfasis en cómo se resuelve y en la calidad de lo resuelto, y minimizando el impacto de la persona o personas que resuelvan. En otras palabras, el objetivo específico de la doctrina desarrollada sobre el tema radica, precisamente, en evitar que cuestiones como el sexo de las o los juzgadores resulten relevantes, permitiendo que la justicia se imparta conforme a los mismos estándares mínimos en todo el país y con independencia de la materia, instancia o vía intentada.

#### 1a. XXVIII/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 4811/2015. 25 de mayo de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente: Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Arturo Guerrero Zazueta y Ana María Ibarra Olguín.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**LAUDOS ARBITRALES. ESTÁNDAR DE REVISIÓN JUDICIAL PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE LA DECISIÓN DE UN TRIBUNAL ARBITRAL SOBRE SU PROPIA COMPETENCIA.** En un modelo de Estado constitucional como el de México, los Jueces tienen la responsabilidad de

revisar la validez de los actos y las normas producidos por otros poderes u órganos, así como los emitidos por particulares y deben preguntarse por el apropiado estándar de revisión judicial aplicable, pues no todo acto de producción jurídica debe someterse a un estándar idéntico, ya que, de aplicarse uno estricto sobre decisiones previstas para ejercerse con un alto grado de discrecionalidad, se generaría una indebida interferencia; igualmente, uno laxo sobre decisiones diseñadas para ejercerse con poco margen de apreciación diluiría el poder de controlar la regularidad de la aplicación del derecho. Ahora bien, los árbitros no pueden aspirar a tener libertad absoluta para interpretar el acuerdo arbitral, pues el artículo 1457, fracción I, incisos c) y d), del Código de Comercio establece, entre otras cuestiones, que un laudo arbitral podría ser anulado ante autoridad judicial cuando los árbitros han fijado incorrectamente los límites de su propia competencia. Así, la autoridad judicial debe involucrarse en la interpretación de los términos de un contrato y revisar las decisiones interpretativas del tribunal arbitral; sin embargo, ello no implica que puedan sustituirse. Así, los Jueces deben auto-restringirse y no someter a escrutinio las operaciones interpretativas de los árbitros con el mismo alcance con el que se revisa a una instancia judicial inferior, por lo que deben evaluar la regularidad de los laudos arbitrales con base en un estándar de dos pasos. En primer lugar, la autoridad judicial debe acudir al texto del acuerdo arbitral o cláusula compromisoria y determinar si los términos empleados por las partes son claros y precisos, en cuyo caso el Juez debe aplicarla. De no ser clara la estipulación contractual, los jueces deben acudir al segundo paso, es decir, cuando se constate que el lenguaje del acuerdo arbitral sea ambiguo, deficientemente precisado por las partes, o vago, pues en ese caso debe anteponerse el poder de los árbitros de determinar su sentido. Aquí los juzgadores no deben imponer la interpretación que mejor les parezca, sino verificar si la del tribunal arbitral es razonable y, sólo declarar su invalidez si la decisión arbitral es caprichosa o arbitraria, siendo suficiente constatar la utilización de un método interpretativo razonable.

#### 1a. XXXVII/2017 (10a.)

Amparo directo 71/2014. Comisión Federal de Electricidad. 18 de mayo de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular y Norma Lucía Piña Hernández, quien formuló voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**MULTA POR CONTRIBUCIONES OMITIDAS. LA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDE-**

**RACIÓN NO RESULTA EXCESIVA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2008).**

Este alto tribunal ha sido consistente en referir que el artículo 22 de la Constitución Federal prohíbe, entre otras sanciones, las multas excesivas, esto es, aquellas que resultan desproporcionadas a las posibilidades económicas del infractor en relación con la gravedad del ilícito o que se proponen por ir más adelante de lo lícito y lo razonable; además de que si en las leyes se fija como límite inferior de una multa una cantidad o porcentaje superior a la mínima carga económica que podría imponerse a una persona, ello no se traduce directamente en la previsión de una sanción pecuniaria de las proscritas por la Ley Fundamental. En este contexto, el hecho de que la multa prevista en el artículo 76, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación no tenga como límite inferior una cantidad o porcentaje superior a la mínima carga económica que podría imponerse a un contribuyente no la torna en una multa excesiva, por las siguientes premisas: 1. La determinación de multas es acorde con la facultad del legislador democrático de determinar el grado en que una conducta infractora afecta al orden público y el interés social, así como el monto de la sanción pecuniaria suficiente para disuadir y corregir su comisión. 2. La cuantía prevista en el precepto de referencia oscila entre un parámetro mínimo y uno máximo, que permite a la autoridad sancionadora individualizar el monto respectivo acorde con la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho sancionado, lo cual debe, en todo caso, ser fundado y motivado de conformidad con el artículo 16 de la Constitución Federal. 3. El artículo 22 de la Constitución Federal no exige para la validez de la normativa sancionadora que se prevea, necesariamente, la posibilidad de que la autoridad administrativa reduzca, por sí misma, los límites inferiores establecidos por el legislador en materia de multas. 4. La multa en cuestión no es recaudatoria ni tiene una finalidad distinta a la de reprimir y disuadir la infracción con motivo de la cual se determina, pues basta la lectura del precepto legal en comento para constatar que la intención del legislador con su emisión fue sancionar, pecuniariamente, la omisión total o parcial en el pago de contribuciones incluyendo las retenidas o recaudadas, excepto tratándose de contribuciones al comercio exterior, siempre que ello sea descubierto por las autoridades fiscales mediante el ejercicio de sus facultades de comprobación. 5. Finalmente, la multa de referencia contiene un elemento disuasorio resaltado por el hecho de prever un porcentaje mínimo elevado que resulta proporcional a la gravedad que el legislador democrático y el marco constitucional permiten atribuir a la omisión en el pago de las contribuciones, máxime que la obligación de contribuir—prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal—obedece a un deber de solidaridad social.

1a. XXXI/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 3102/2016. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 19 de octubre de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Víctor Manuel Rocha Mercado.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **PRISIÓN PREVENTIVA. DIFERENCIAS ENTRE SU JUSTIFICACIÓN INICIAL Y LA AUTORIZACIÓN DE SEGUIR EL PROCESO EN LIBERTAD POR LA IRRAZONABILIDAD DEL TIEMPO TRANSCURRIDO EN EL JUICIO SIN QUE SE HUBIERE DICTADO SENTENCIA DEFINITIVA.**

Los artículos 16, 18, 19 y 20, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el texto vigente antes de su modificación el 18 de junio de 2008, prevén que una vez que una persona es puesta a disposición ante la autoridad judicial como consecuencia de una orden de aprehensión, el juez deberá dictar auto de plazo constitucional en el que decreta la libertad del inculpado, la sujeción a proceso o bien, la formal prisión. Ante tal situación, se establece que un inculpado "será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa". En ese contexto, ante la interrelación material de las normas constitucionales y convencionales, los citados preceptos deben analizarse armónicamente con los artículos 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De la interpretación sistemática de estas normas, se desprende que si bien el ordenamiento constitucional autoriza la prisión preventiva en ciertos supuestos, también mandata que el proceso penal en contra de una persona a la que se sometió a esta medida cautelar se lleve a cabo en un plazo razonable pues, si ello no se cumple, en realidad se estaría imponiendo una pena anticipada en franca vulneración al principio de presunción de inocencia. Así, aunque son conceptos interrelacionados, no debe confundirse la prisión preventiva y su justificación, con el alcance del derecho a la libertad personal consistente en que se autorice a una persona a seguir el proceso en libertad por la irrazonabilidad del tiempo transcurrido en su juicio sin dictársele sentencia definitiva, que equivaldría a la justificación de su prolongación. Mientras que en la justificación inicial de la prisión preventiva, el juez no tiene mayores elementos que los aportados por el Ministerio Público; en la justificación de la prolongación de la prisión preventiva por la actualización de un plazo razonable en el juicio, el juzgador cuenta con otros elementos que le permiten valorar si es necesario o no continuar con dicha medida cautelar.

1a. XXXIX/2017 (10a.)

Amparo en revisión 205/2014. 18 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRISIÓN PREVENTIVA. ELEMENTOS QUE DEBE VALORAR EL JUZGADOR PARA DETERMINAR SI HA TRANSCURRIDO UN PLAZO RAZONABLE EN EL PROCESO PENAL SIN EL DICTADO DE UNA SENTENCIA DEFINITIVA QUE JUSTIFIQUE LA PROLONGACIÓN DE DICHA MEDIDA CAUTELAR.**

Con fundamento en los artículos 16, 18, 19 y 20, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, XXV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, así como 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y en atención a diversos precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para valorar si es o no razonable el plazo transcurrido en un proceso penal sin que se hubiere dictado la sentencia definitiva para efectos de justificar o no la prolongación de la prisión preventiva, deben tomarse en cuenta los siguientes elementos: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; y, c) la conducta de las autoridades que participen en el juicio. En relación con la complejidad del asunto deberán analizarse, entre otras cuestiones, la dificultad de las pruebas y de su desahogo; la pluralidad de los sujetos procesales o la cantidad de víctimas; el tiempo transcurrido desde la violación; las características del recurso correspondiente establecidas en la legislación y el contexto en el que ocurrieron los hechos. De la actividad procesal del interesado y la actuación de las autoridades, tendrá que estudiarse la conducta del inculpado en el proceso, en donde imperan su derecho de defensa, así como la diligencia procesal del juzgador en la instrucción del juicio y de los diferentes recursos (valorando la complejidad del caso y la actividad investigativa) y el accionar de otras autoridades que puedan influir en el proceso. En ese sentido, no podrá justificarse la prolongación de la prisión preventiva por la utilización de los recursos procesales previstos normativamente por el inculpado; sin embargo, sí podrá permitirse la continuación de tal medida cautelar si el imputado ha obstaculizado, deliberadamente, el transcurso del juicio.

**1a. XLI/2017 (10a.)**

Amparo en revisión 205/2014. 18 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga

Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**PRISIÓN PREVENTIVA. FACTORES A CONSIDERAR PARA EL ANÁLISIS DE LA RAZONABILIDAD PARA LA PROLONGACIÓN DEL PLAZO PREVISTO EN LA FRACCIÓN VIII, DEL APARTADO A, DEL ARTÍCULO 20 CONSTITUCIONAL.**

En el juicio de amparo en revisión 27/2012, que dio lugar a la tesis 1a. CXXXVII/2012 (10a.) de rubro: "PRISIÓN PREVENTIVA. FORMA DE PONDERAR EL PLAZO RAZONABLE DE SU DURACIÓN.", esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abordó la temática del plazo razonable para justificar la prolongación de la prisión preventiva. Sin embargo, con motivo de lo resuelto por el Tribunal Pleno en la contradicción de tesis 293/2011, toda vez que existe una interrelación material entre las normas constitucionales y las de los tratados internacionales ratificados por México que reconocen derechos humanos y dado que la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos es vinculante para esta Suprema Corte, siempre y cuando sea más favorable para la persona, criterio que se refleja en la tesis P./J. 21/2014 (10a.), de rubro: "JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.", resulta necesario hacer algunas acotaciones y diferenciaciones al criterio resultante de tal amparo en revisión a la luz de los nuevos lineamientos interamericanos. Por lo tanto, cuando en el transcurso de un proceso penal una persona solicite su libertad al estimar que se ha actualizado un plazo irrazonable para ser juzgada y, por ende, no se justifica la prolongación de su prisión preventiva, con fundamento en los artículos 7.5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 9.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el juzgador competente deberá de tomar en cuenta y valorar lo siguiente: a) el artículo 20, Apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el texto vigente antes de su modificación el 18 de junio de 2008, no establece un plazo perentorio para la prisión preventiva, sino que señala un rango de tiempo máximo del proceso penal cuyo cumplimiento dependerá de las circunstancias del caso y del respeto y protección del derecho de defensa del inculcado; y b) consecuentemente, para determinar si se ha transgredido un plazo razonable para que una persona sea juzgada y, con ello, sea viable o no prolongar la prisión preventiva, el juzgador tendrá que analizar la: i) complejidad del caso; ii) la actividad procesal del interesado; y, iii) la conducta de la autoridad judicial y de otras que incidan en el proceso. Aunado a lo anterior, para no pasar por alto la preocupación que refleja el Poder Constituyente al establecer en la

fracción I del apartado A, del citado artículo 20 constitucional, ciertos requisitos para que se pueda interrumpir la prisión preventiva durante el proceso del orden penal, el juzgador tiene la facultad para analizar excepcional y sucesivamente los elementos recién citados de complejidad y actividad procesal; si es necesaria la prolongación de la prisión preventiva con el fin de que el inculpado no eluda la acción de la justicia y se desarrolle de manera eficiente la investigación y, en su caso, si se encuentra acreditada o hay indicios suficientes sobre la existencia de causas externas que trasciendan en el proceso, tales como el peligro o la viabilidad de presión a testigos o víctimas o la sujeción del inculpado a otro proceso penal. Para ello, el juez correspondiente deberá hacer un análisis holístico de las circunstancias jurídicas y fácticas que rodean al proceso, aludiendo a criterios de necesidad y proporcionalidad y pudiendo tomar en cuenta la naturaleza del delito que se imputa, pero sin que ese único factor y sólo por ese elemento se decida prolongar la prisión preventiva.

#### 1a. XL/2017 (10a.)

Amparo en revisión 205/2014. 18 de marzo de 2015. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Miguel Antonio Núñez Valadez.

**Nota:** Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CXXXVII/2012 (10a.) y P/J. 21/2014 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 1, agosto de 2012, página 492, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 204, respectivamente.

La ejecutoria relativa a la contradicción de tesis 293/2011 citada, aparece publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2004, página 96.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **RETENCIÓN DE MENORES. EL ARTÍCULO 241 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ NO VULNERA EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR.**

El tipo penal de retención de menores, previsto en el artículo 241 del Código Penal para el Estado de Veracruz, al establecer una prohibición dirigida a los familiares del menor, a fin de que se abstengan de transgredir *de facto* la guarda y custodia con la que cuenta una persona respecto de dicho menor, implica que busca proteger a este último en caso de que exista una situación que no resulte favorable para su desarrollo, como ocurriría cuando no exista vida en común con alguno de sus progenitores o

sus familiares, pues dicha figura busca asegurar la convivencia del menor con todos ellos, para lograr que tenga un desarrollo integral. Por tanto, el tipo penal en comento no vulnera el interés superior del menor, ya que al tutelar la guarda y custodia, procura que el menor sea beneficiado por la situación más favorable para su crecimiento y desarrollo, lo cual es el principal objetivo de dicho principio.

### 1a. XXX/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 2224/2014. 3 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **RETENCIÓN DE MENORES. EL ARTÍCULO 241 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE VERACRUZ QUE PREVÉ ESE DELITO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SUS VERTIENTES DE TAXATIVIDAD Y EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL.**

El precepto citado al prever que a quien le una parentesco con persona menor de dieciocho años de edad o incapaz, o a quien por instrucciones de aquél, sin causa justificada o sin orden de autoridad competente, la retenga sin la voluntad de ésta, se le impondrán de dos a nueve años de prisión y multa de hasta cien días de salario, no vulnera el principio de legalidad en sus vertientes de taxatividad y exacta aplicación de la ley en materia penal, al prever de forma clara y precisa que la conducta ilícita en cuestión implica la retención de un menor o incapaz, sin causa justificada o sin orden de autoridad competente, entendiéndose por retención la acción y efecto de impedir que el menor salga o se mueva al lugar donde usualmente se encuentra establecido, sin causa justificada o sin una orden de autoridad competente que conmine a efectuar la retención. Además, concretamente señala que la conducta ilícita deberá realizarse sin el consentimiento de la persona que ejerce de hecho o por derecho la guarda o custodia del menor, es decir, la persona que por alguna situación *de facto*, algún convenio o por resolución judicial, cuente con la guarda o custodia del menor y, además, puntualiza que la conducta deberá efectuarse por un sujeto activo calificado, esto es, que sea una persona que cuente con un parentesco con la menor víctima, pero que no tenga su guarda o custodia. Por tanto, el artículo 241 aludido que prevé el tipo penal de retención de menores es acorde con el principio de legalidad en sus vertientes de taxatividad y exacta aplicación de la ley en materia penal, pues de su contenido puede comprenderse la prohibición dirigida a las personas que tengan paren-

tesco con un menor, de retenerlo sin la voluntad de quien tenga de hecho o por derecho su custodia o guarda, siempre que no cuenten con esta facultad, o tengan alguna causa justificada u orden de autoridad competente que la motive.

#### 1a. XXIX/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 2224/2014. 3 de febrero de 2016. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDENCIA DE ESTE RECURSO EN AQUELLOS CASOS EN LOS QUE SE PLANTEA LA POSIBLE INTERRUPCIÓN DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL VIGENTE, EMITIDO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

El recurso de revisión en el juicio de amparo directo no puede dar lugar a la sustitución de un criterio jurisprudencial, pues ello sólo puede llevarse a cabo a través de la tramitación del procedimiento específicamente previsto para tal efecto en la Ley de Amparo; curso de acción que reviste una naturaleza autónoma y que puede iniciar una vez resuelto el caso específico, de modo que su resultado no afecta situaciones concretas ni opera durante la tramitación de un recurso como el de revisión. No obstante, a través del recurso de revisión en el juicio de amparo directo es posible plantear la interrupción de la jurisprudencia que se encuentre vigente. Al respecto, el artículo 228 de la Ley de Amparo prevé la posibilidad de que la jurisprudencia sea interrumpida y, por tanto, pierda su obligatoriedad, cuando el órgano que la haya emitido pronuncie sentencia en contrario, siempre que exprese las razones que apoyen la interrupción. Lo anterior implica, por una parte, que la ley admite la posibilidad de que se emitan sentencias contrarias a una jurisprudencia con el efecto de que dicho criterio pierda su obligatoriedad, a la vez que reconoce –implícitamente– que dicha interrupción debe llevarse a cabo por el órgano emisor de la misma. En estos casos, la procedencia del recurso de revisión está sujeta a lo siguiente: 1) que el criterio cuestionado se base en una cuestión propiamente constitucional, pues de lo contrario estaríamos ante un tema de estricta legalidad; y, 2) que el planteamiento de la parte recurrente permita y amerite, a partir de una reflexión preliminar, revisar el criterio jurisprudencial a la luz de nuevas reflexiones que pudieran implicar un cambio o precisión en la doctrina de esta Suprema Corte pues, en caso contrario, el argumento carecería de importancia y trascendencia. En relación con esto último, si la Suprema Corte

de Justicia de la Nación no advierte –preliminarmente, al tratarse de un estudio de procedencia– la existencia de nuevos elementos o argumentos que justifiquen la revisión de su criterio jurisprudencial en aras de precisarlo, distinguirlo o interrumpirlo, el asunto carecería de importancia y trascendencia. Lo anterior representa un escenario distinto al que se actualiza cuando un tribunal colegiado de circuito omite o contraviene la jurisprudencia de esta Suprema Corte sobre temas constitucionales, o cuando se plantea una cuestión que no se encuentra expresamente resuelta por un criterio jurisprudencial, como ocurre cuando se plantea una cuestión interpretativa no prevista en la tesis respectiva o cuando la misma se analiza bajo otra perspectiva. En estos casos se entiende que el tema de constitucionalidad podría ser de importancia y trascendencia, respectivamente, por la necesidad de que este alto tribunal confirme su doctrina jurisprudencial y la obligatoriedad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la ley le confieren, o ante la necesidad de esclarecer un punto sobre el cual la doctrina en comento no se ha pronunciado.

#### 1a. XXV/2017 (10a.)

Amparo directo en revisión 3326/2016. Anselmo Millán. 19 de octubre de 2016. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Guerrero Zazueta.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. LOS NOMBRAMIENTOS RELATIVOS CONSTITUYEN "ACTOS CONDICIÓN".** Del artículo 3o., párrafo tercero, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que los nombramientos en el Servicio Profesional Docente constituyen "actos condición", pues la permanencia en el cargo parte de la base de que su subsistencia se encuentra condicionada por las disposiciones legales vigentes en las que se determinan abstracta e impersonalmente los parámetros bajo los cuales debe prestarse dicho servicio público. Por tanto, cuando la persona deja de cumplir con las exigencias que establece el marco jurídico aplicable para su prestación, se da por terminado su nombramiento. De este modo, cuando la administración advierte que quien desempeña el servicio público ya no reúne las condiciones que exige el servicio para el cual fue designado, cuenta con la atribución de retirar dicho nombramiento sin responsabilidad y con el respeto a los derechos fundamentales. Lo anterior conlleva que en la hipótesis descrita no se actualice necesariamente un caso de

ilicitud que dé lugar a la imposición de una sanción, sino que simplemente se está ante un caso en el cual la persona respectiva pierde la idoneidad para desempeñar la función pública.

#### 1a. XXXIV/2017 (10a.)

Amparo en revisión 54/2016. María del Carmen Acosta Hernández y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Norma Lucía Piña Hernández, quien se pronunció por la incompetencia de la Sala por ser materia laboral. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Carmina Cortés Rodríguez y Arturo Guerrero Zazueta.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

### **SERVICIO PROFESIONAL DOCENTE. NATURALEZA JURÍDICA DE LA TERMINACIÓN DEL NOMBRAMIENTO POR NO ACREDITAR LAS EVALUACIONES RESPECTIVAS.**

De la interpretación de los artículos 3o., párrafo tercero, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 22, 53, 71, 74, 75, 80 y 83 de la Ley General del Servicio Profesional Docente, se advierte que existen dos regímenes normativos distintos que dan lugar a la terminación del nombramiento de quienes desempeñan una función pública dentro del Servicio Profesional Docente. En primer término, la separación del servicio como consecuencia de un procedimiento administrativo cuya finalidad sea la determinación de responsabilidad administrativa y la posible imposición de sanciones, tiene una naturaleza administrativa sancionadora, a partir de la existencia de un reproche surgido de una infracción administrativa, en cuyo trasfondo se encuentra la posible transgresión a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observarse en el desempeño de empleos, cargos o comisiones públicas; consecuentemente, el combate a este tipo de determinaciones –de naturaleza administrativa– se realizará mediante el recurso de revisión o el juicio de nulidad, y en los procedimientos respectivos deberá analizarse la aplicabilidad de las garantías mínimas del debido proceso que, atento a la naturaleza del caso, resulten necesarias de conformidad con la doctrina que sobre el derecho administrativo sancionador han desarrollado la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por otro lado, el incumplimiento de las condiciones de permanencia en el empleo, como la acreditación de evaluaciones, da lugar a una consecuencia jurídica consistente en la terminación del nombramiento y la separación del Servicio Profesional Docente, la cual, pese a constituir una sanción en sentido amplio, no conlleva el reproche a una infracción ni da origen a responsa-

bilidad administrativa, sino que parte del entendimiento de los nombramientos como "actos condición", cuya subsistencia depende del respeto a las disposiciones legales vigentes en las que se determinen abstracta e impersonalmente los parámetros bajo los cuales debe prestarse el servicio público; consecuentemente, dichas determinaciones se impugnarán ante los órganos jurisdiccionales competentes en materia laboral. Esta dicotomía de regímenes normativos aplicables al servicio docente ha sido reconocida a nivel internacional por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en la "Recomendación relativa a la situación del personal docente", aprobada en París el 5 de octubre de 1966, por la Conferencia Intergubernamental Especial sobre la Situación del Personal Docente, cuyos apartados VI y VII regulan lo referente al ingreso, ascenso, promoción y seguridad en la profesión docente, de manera separada a los contenidos mínimos que deben regir los procedimientos disciplinarios dirigidos a la sanción de faltas profesionales.

#### 1a. XXXIII/2017 (10a.)

Amparo en revisión 54/2016. María del Carmen Acosta Hernández y otros. 10 de agosto de 2016. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular, y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretarios: Carmina Cortés Rodríguez y Arturo Guerrero Zazueta.

Esta tesis se publicó el viernes 17 de marzo de 2017 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

## **Subsección 2.**

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD Y, EN SU CASO, LAS TESIS RESPECTIVAS

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL DECRETO APROBADO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE VERACRUZ EN EL QUE SE DETERMINAN LOS LÍMITES TERRITORIALES DE LOS MUNICIPIOS DE CHINAMECA Y OTEAPAN, EN TANTO CREA UNA SITUACIÓN JURÍDICA PARTICULAR Y CONCRETA, TIENE LA NATURALEZA DE ACTO PARA EFECTOS DEL CÓMPUTO DEL PLAZO PARA IMPUGNARLO EN AQUELLA VÍA (DECRETO NÚMERO 600 DE 6 DE NOVIEMBRE DE 2015, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL GOBIERNO LOCAL EL 1 DE ENERO DE 2016).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN ACATAMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN EL ASPECTO EN QUE SE DEVOLVIÓ PLENITUD DE JURISDICCIÓN A LA AUTORIDAD DEMANDADA (DECRETO NÚMERO 600 DE 6 DE NOVIEMBRE DE 2015, EN EL QUE SE DETERMINAN LOS LÍMITES TERRITORIALES DE LOS MUNICIPIOS DE CHINAMECA Y OTEAPAN, ESTADO DE VERACRUZ, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL GOBIERNO LOCAL EL 1 DE ENERO DE 2016).**

**III. CONFLICTO DE LÍMITES TERRITORIALES. EL CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ AL FIJAR NUEVOS LÍMITES ENTRE LOS MUNICIPIOS DE CHINAMECA Y OTEAPAN, DEBE CUMPLIR CON LOS DERECHOS DE CORRECTA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, AUDIENCIA, DEBIDO PROCESO Y CERTEZA JURÍDICA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚMERO 600 DE 6 DE NOVIEMBRE DE 2015, PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DEL GOBIERNO LOCAL EL 1 DE ENERO DE 2016).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/2016. MUNICIPIO DE CHINAMECA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE. 16 DE NOVIEMBRE DE 2016.

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. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Mediante oficio recibido el veintinueve de enero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Marcos Morales Patraca, ostentándose como síndico único municipal y apoderado legal del Municipio de Chinameca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional, en la que demandó la invalidez del acto que más adelante se precisa, emitido por las autoridades que a continuación se señalan:<sup>1</sup>

**Autoridades demandadas:**

- El Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a través de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de dicho Estado.
- El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, representado por el gobernador constitucional.
- El presidente de la Mesa Directiva de la LXIII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- El presidente de la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- El procurador general de la República.

**Acto cuya invalidez se demanda:** El Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, publicado el primero de enero de dos mil dieciséis,

---

<sup>1</sup> Fojas 1 a 46 del expediente principal.

bajo el número Ext. 002, tomo CXCI, folio 002, de la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** De los antecedentes del caso narrados en la demanda se desprende, en síntesis, lo siguiente:

El dieciocho de mayo de dos mil cuatro ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el síndico del Municipio de Oteapan, Veracruz, promovió controversia constitucional número 60/2004, solicitando la invalidez del Decreto 537, en el que se establecían los límites entre el Municipio actor y Oteapan. Seguido el procedimiento, de trámite, el diez de noviembre de dos mil cuatro, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó sobreseer en la controversia constitucional, al razonar que la demanda fue notoriamente extemporánea.

Posteriormente, el dieciocho de febrero de dos mil diez, el Municipio de Chinameca promovió controversia constitucional número 11/2010, ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que solicitó la invalidez del Decreto 591 —que establecía los límites entre el Municipio de Oteapan y Chinameca—, dicha controversia fue resuelta por la Primera Sala de este Alto Tribunal el veintinueve de septiembre de dos mil diez, en la que se declaró la invalidez del decreto por advertirse que se afectó durante la elaboración del mismo, la garantía de audiencia del Municipio actor.

En sesión extraordinaria celebrada el ocho de octubre de dos mil trece, la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado aprobó el Decreto 878. El mismo nuevamente fue objeto de impugnación a través de la controversia constitucional número 109/2013, ante este Alto Tribunal. El veintiuno de enero de dos mil quince, se resolvió declarar la invalidez del Decreto 878, al observarse que no se cumplieron las formalidades del procedimiento legislativo, por lo que se ordenó al Poder Legislativo del Estado de Veracruz reponer el procedimiento legislativo relativo a la fijación de los límites territoriales de dichos Municipios. Ello, para el efecto de que se sometiera nuevamente a la aprobación del Pleno el dictamen con proyecto de decreto de cuatro de octubre de dos mil trece, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, u otro que, en su caso, se ordenará elaborar, a fin de que, con plenitud de jurisdicción, emitiera la resolución que pone fin al procedimiento respectivo.

En tal virtud, la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cumplimiento a lo resuelto en la controversia constitucional 109/2013, emitió el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, publicado el primero de enero de dos mil dieciséis, en el que se fijaron los límites territoriales de los Municipios de

Oteapan y Chinameca, dicho decreto se impugna en la presente controversia constitucional.

TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** De la lectura integral de la demanda se desprende que el Municipio actor hizo valer, tanto en el apartado relativo a los antecedentes del caso, como en el referente a los conceptos de invalidez, esencialmente, los siguientes argumentos:

1. Mediante Decreto 591, emitido y aprobado por la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz (que abrogó el Decreto 537), se señaló que el predio controvertido era parte integrante de la ampliación del ejido de Oteapan.

2. No conforme con lo anterior, el dieciocho de febrero de dos mil diez, el Municipio de Chinameca promovió controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que le correspondió el número 11/2010, en la que solicitó la invalidez del Decreto 591. Dicha controversia fue resuelta por la Primera Sala de este Alto Tribunal el veintinueve de septiembre de dos mil diez, en el que declaró la invalidez del citado decreto.

3. No obstante, es necesario señalar que, previamente, se había promovido juicio de amparo en contra del Decreto 537. El mismo fue resuelto por el Juzgado Noveno de Distrito en el Estado de Veracruz, el veintidós de mayo siguiente, en el sentido de negar y sobreseer en el juicio de garantías. En revisión se confirmó la sentencia recurrida al estimarse improcedente. No conforme, el dieciocho de mayo de dos mil cuatro, el Municipio de Oteapan promovió controversia constitucional ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la que le correspondió el número 60/2004, en la que solicitó la invalidez del Decreto 537, la misma fue sobreseída. Consecuentemente, el Municipio de Chinameca promovió controversia constitucional 11/2010, solicitando la invalidez del Decreto 591, al estimarse que se violaron en su perjuicio diversos principios constitucionales, entre los que señaló, se violentó su garantía de audiencia al no ser notificado.

4. Se argumentó que el Decreto 591 carece de diversos comentarios emanados de la doctrina constitucional del doctor en derecho Ignacio Burgoa. Comentarios que, a juicio del Municipio de Chinameca, son aplicables al presente asunto.

5. Se advirtió que el veintinueve de septiembre de dos mil diez, esta Primera Sala resolvió la controversia constitucional 11/2010, declarando la invalidez del Decreto 591 impugnado. En dicha sentencia se requirió al Congreso Estatal actuar de conformidad con los lineamientos fijados en el consi-

derando séptimo del referido fallo.<sup>2</sup> El nueve de julio de dos mil trece, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz emitió un dictamen con proyecto de decreto en el que, con base en las constancias que integran el expediente CPLI/01/2011, sustanciado para dirimir el conflicto limítrofe, se proponía: "i) *el límite territorial del Municipio de Oteapan; y, ii) que las comunidades que se encuentran fuera del polígono descrito en el referido dictamen y cuyos antecedentes corresponden al predio de Tonalapan, pertenecen al Municipio de Chinameca, lo que éste considera fue favorable a sus intereses.*". Dicho dictamen fue puesto a consideración del Pleno del Congreso Estatal para su aprobación. Sin embargo, en la sesión extraordinaria celebrada el dieciséis de julio de dos mil trece, el Pleno del Congreso del Estado tuvo por no aprobado el dictamen, lo que, a juicio del Municipio actor, fue un acto que no fue fundado ni motivado y restándole la importancia que merecía el problema del conflicto territorial. Dicha conducta violó las garantías de audiencia, de legalidad, de seguridad jurídica la exacta aplicación de la ley, así como el debido proceso, que previenen los artículos 14, 16 y 115 constitucionales.

El mencionado dictamen con proyecto de decreto fue enviado a este Alto Tribunal por el Congreso Estatal, informando el cumplimiento dado a la sentencia dictada en la controversia constitucional 11/2010. Asimismo, se informó de la decisión de no aprobarlo y de dejar las cosas en el estado en que se encontraban, es decir, sin resolver en definitiva los límites territoriales.

En virtud de lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación dio vista al Municipio de Chinameca, Veracruz, para que manifestara lo que a sus intereses conviniera, en relación con el cumplimiento dado a la sentencia, por lo que –al desahogar la vista– el citado Municipio solicitó a este Alto Tribunal que requiriera al Congreso Estatal para que diera cumplimiento a la sentencia y fijara en definitiva los límites territoriales de los Municipios de Chinameca y Oteapan.

Continúa diciendo el Municipio actor que, en virtud de que este Alto Tribunal requirió al Congreso Local dar cumplimiento a la referida sentencia, el cuatro de octubre de dos mil trece, la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, en su sesión permanente, emitió tres dictámenes con proyecto

---

<sup>2</sup> En el considerando séptimo de la sentencia (efectos) se requirió al Poder Legislativo del Estado de Veracruz, que: "... a la brevedad deberá iniciar el procedimiento de fijación de límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, con el establecimiento de reglas procesales claras previas al inicio del procedimiento, en el cual éstos tengan la posibilidad de ser oídos, utilizando una normatividad que garantice el cumplimiento de los estándares señalados en el considerando precedente, debiendo informar periódicamente a esta Suprema Corte sobre el cumplimiento dado a este fallo."

de decreto, los cuales puso a consideración del Congreso Local, para resolver en definitiva los límites territoriales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan. Sin embargo, el proyecto de dictamen de dieciséis de julio de dos mil trece, fue calificado por el actor como ilegal, porque a su juicio, no tomó en cuenta el procedimiento realizado por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, que obra en el expediente CPLI/01/2011, que fue regulado por el Decreto 279, para dirimir dichos conflictos, por el contrario tomó en cuenta otros elementos como la diligencia de inspección del Decreto 591, de diecisiete de diciembre del año dos mil nueve que, de acuerdo con el actor, nada tiene que ver en el caso que nos ocupa, si se toma en consideración que desde su punto de vista es letra muerta, jurídicamente hablando, en virtud de que el decreto de marras se encuentra invalidado en la controversia constitucional 11/2010.

6. Se afirmó que el Decreto 878, fue impugnado a través de la controversia constitucional 109/2013, ante este Alto Tribunal. El veintiuno de enero de dos mil quince se resolvió de fondo y forma declarar la invalidez del Decreto 878, de ocho de octubre de dos mil trece, emitido por el Congreso del Estado de Veracruz, tomando en cuenta su publicación en la Gaceta Legislativa se realizó el mismo día en que se celebró la sesión. Es decir, en la que se aprobó la primera alternativa de propuesta en el dictamen con proyecto de decreto, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales –lo que genera incertidumbre respecto a si la voluntad de los legisladores expresada en la votación se vio influenciada por dicha circunstancia–, así como la trascendencia de la decisión que debe adoptar para resolver en definitiva el conflicto limítrofe entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, se ordenó al Poder Legislativo del Estado de Veracruz reponer el procedimiento legislativo relativo a la fijación de los límites territoriales de dichos Municipios, para el efecto de que sometiera nuevamente a la aprobación del Pleno el dictamen con proyecto de decreto de cuatro de octubre de dos mil trece, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, u otro que, en su caso, se ordenara elaborar, a fin de que, con plenitud de jurisdicción, emitiera la resolución que pone fin al procedimiento respectivo.

7. Para dirimir el conflicto territorial entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz, el trece y catorce de marzo de dos mil trece, se desahogó la prueba de inspección ocular, a través del cual, se procedió al caminamiento y reconocimiento de las medidas y colindancias del predio controvertido.

8. Se subrayó que del desahogo de las pruebas realizadas el trece y catorce de marzo del año dos mil trece, la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, se transgredió la garantía de audiencia, de legalidad, de seguridad jurídica, de exacta aplicación de la ley, así como las violaciones al

debido proceso, dado que las mismas fueron erróneamente tomadas en cuenta para elaborar tres alternativas de dictámenes.

9. Se señaló que la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, conoció del procedimiento sobre el problema de límites territoriales de los Municipios de Chinameca y Oteapan, y sin el menor respeto a su investidura, como legisladores del Estado de Veracruz, y sin el debido conocimiento de los límites territoriales de Chinameca y Oteapan, aprobaron un dictamen que se aduce es ilegal y que violenta la garantía de audiencia, de legalidad, de seguridad jurídica y la exacta aplicación de la ley.

10. Se afirmó que la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz, en la primera sesión ordinaria de seis de noviembre de dos mil quince, emitió el Decreto 600, donde se señaló que de forma irresponsable y fraudulenta se fijaron los límites territoriales de ambos Municipios, violentando el Decreto 279, que fue creado para dirimir, precisamente, dicho conflicto territorial, toda vez que repitieron los vértices y coordenadas señaladas en la diligencia de inspección, que fueron tomadas del Decreto 591, que corresponde a la dotación ejidal, que le fue otorgada al Municipio de Oteapan, Veracruz, para la ampliación de su ejido, que fue declarado inválido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

11. Se señaló que es lamentable que los legisladores del Congreso del Estado de Veracruz ignoraran que la dotación que le fue otorgada al Municipio de Oteapan para la ampliación de su ejido, aun cuando fueron tomadas de la hacienda Tonalapan, perteneciente a la propiedad de Chinameca, afectó parte del territorio del Municipio de dicha entidad municipal. Asimismo, se señaló que la cuestionada dotación de ninguna manera significa que esas tierras correspondan al Municipio de Oteapan, ya que es de explorado derecho que, tratándose de dotaciones ejidales están pueden afectar un territorio, no sólo de dos Municipios, sino de un Estado y otro, por consiguiente, dicha dotación, jamás pudo afectar la propiedad de un Municipio y mucho menos su límite territorial y la propiedad del Municipio de Oteapan. De igual modo, se manifestó que en el decreto cuestionado, no se tomó en cuenta que dicha dotación aunque afecte al Municipio de Chinameca, no podrían pasar a ser propiedad de Oteapan, dado que de ninguna manera las tierras ejidales le fueron dotadas al Municipio de Oteapan, toda vez que jamás crearon un núcleo de población, porque las tierras le fueron otorgadas con el objeto de servir para cultivo del campo, por lo que si la pretensión del legislador fue la de establecer un núcleo de población debió hacer la solicitud correspondiente.

12. Se afirmó que el legislador, a través del cuestionado decreto, determinó de forma ilegal despojar al Municipio de Chinameca de su territorio violentando sus garantías de audiencia y de legalidad. Del mismo modo, se

señaló que se violó flagrantemente el procedimiento del Decreto 279, que fue creado para dirimir el conflicto de los límites territoriales de los Municipios de Oteapan y Chinameca, en virtud de que se ignora y se pasa por alto todo lo actuado en el expediente CPLI/01/2011, y en especial la diligencia de inspección.

13. Se señaló que el Decreto 600, de seis de noviembre del año dos mil quince, no fue fundado y motivado por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, y mucho menos estudiado, siendo una pena que aprueben un dictamen de proyecto sin conocimiento de la causa, que generó la emisión de dicho decreto, toda vez que dichos legisladores desconocen completamente el problema limítrofe entre los Municipios de Oteapan y Chinameca.

14. Se argumentó que la actitud de los diputados pone en peligro la estabilidad social del Municipio de Chinameca, Veracruz, no sólo en el ámbito gubernamental, sino en las finanzas de dicho Municipio, así como de los actos de gobierno, y en todos los ámbitos del desarrollo de la vida cotidiana de los habitantes de Chinameca, Veracruz, llegándose a estimar que ello podría detonar conflictos sociales que podrían poner en peligro la tranquilidad de Chinameca, Veracruz, por haber tomado una decisión irresponsable.

15. Se argumentó que el Decreto 600, cuya invalidez se demanda, no fue motivado, fundado o estudiado debidamente, sino que irresponsablemente transcriben el Decreto 591, que fue invalidado, por este Alto Tribunal en la controversia constitucional 11/2010. Por tanto, dicho órgano legislativo jamás respetó sustantivamente el derecho de Chinameca, Veracruz, a defenderse ni tampoco le dio ninguna posibilidad de intervenir en forma activa dentro del procedimiento, por lo que tales señalamientos soportaron la decisión en la que se decretó la invalidez del Decreto 591, del que nació el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince. Con todo lo anterior, se aduce, se violentaron las garantías de audiencia, de legalidad, de seguridad jurídica, de exacta aplicación de la ley, así como la violación al debido proceso, consagradas en los artículos 14, 16 y 115 de la Norma Fundamental.

Asimismo, se afirmó afectación a diversos preceptos constitucionales, por las siguientes consideraciones:

A) Se aduce que se **violenta el artículo 14 constitucional**, por los siguientes argumentos jurídicos:

I. No se respetó la garantía de previa audiencia, como principio rector del derecho de defensa del gobernado, en la emisión del decreto. Se aduce violación a las formalidades esenciales del procedimiento al afirmarse que el

Congreso del Estado de Veracruz, en la exposición y análisis del Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, no sólo fue omiso en guardar el Pacto Federal, sino que es tendencioso, poco profesional y agresivo a la garantía constitucional del debido proceso, al dejar ver un beneficio en favor del Municipio de Oteapan con serio agravio y menoscabo del patrimonio territorial de Chinameca.

II. Se cuestiona la emisión y votación del Decreto 600, al no respetarse las formalidades esenciales del procedimiento y dado que se emitió el dictamen sin haber llamado al Municipio de Chinameca.

III. Se afirma que el citado decreto agravia al Municipio de Chinameca, Veracruz, dado que se fundamenta en pruebas documentales, utilizadas y conceptuadas expofeso, donde les concedió pleno valor, sin tomar en cuenta que son documentos que fueron invalidados en el Decreto 591, y además de ser documentos que acreditan la afectación ejidal los cuales no son susceptibles de modificar el territorio de la entidad municipal de Chinameca.

IV. Se señala que el Municipio de Oteapan, Veracruz, únicamente es legítima propietaria de 463 hectáreas que acreditó, a través de la escritura pública número 91, de veintinueve de julio del año mil ochocientos noventa, terrenos que fueron desincorporados del predio Tonalapan del Municipio de Chinameca, Veracruz, y que quedó debidamente probado, con la inspección ocular, reconocimiento o caminamiento, realizado por la Dirección Jurídica del Congreso del Estado de Veracruz, así como personal de INEGI y los Municipios involucrados, los días trece y catorce de marzo de dos mil trece.

V. Se aprobó un decreto sin fundamentación y motivación, por lo que con su actitud detonó con toda claridad la premura y rapidez con que actuaron dichos legisladores para aprobar el Decreto 600, que hoy se reclama su invalidez. El Congreso Local trató de darle una formalidad legal a un acto que se encuentra invalidado, precisamente, por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional número 11/2010. Asimismo, se afirmó que se emitió un decreto violatorio de la garantía de audiencia, afectando parte del territorio del Municipio de Chinameca y, contrario a derecho, no se da cumplimiento a la sentencia emitida en la controversia constitucional número 109/2013, tal como fue ordenada en los puntos resolutivos de la misma. Por el contrario, hace efectivo el Decreto 591, que fue totalmente invalidado –de fondo y forma–, estableciendo los vértices y coordenadas que ya fueron tomadas de la inspección o caminamiento del propio Decreto 591.

B) El Decreto 600 vulnera el artículo 16 constitucional, al emitirse el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, pues la garantía de legalidad, a que este precepto se refiere, condiciona a que todo acto de molestia

debe estar debidamente fundado y motivado, es decir, con la existencia de una norma legal, que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad, en la forma precisa y exacta, en lo que disponga la ley acciones que no se aprecian en el citado dictamen.

C) Se violentó el artículo 115 de la Carta Magna, vinculado con el artículo 68 de la Constitución Local del Estado de Veracruz, que se traduce en un ataque de dichas instituciones fundamentales del federalismo, dado que al ser violentadas las garantías de audiencia, legalidad, seguridad jurídica, la exacta aplicación de la ley, por violaciones al debido proceso, de manera flagrante, con la emisión del acto de autoridad.

**CUARTO.—Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señalados como violados.** Los artículos 14, 16, 27 y 115.

**QUINTO.—Trámite de la controversia.** Por acuerdo de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 11/2016.

Asimismo, ordenó turnar el expediente al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal.

**SEXTO.—Admisión de la demanda.** Por acuerdo de dos de febrero de dos mil dieciséis,<sup>3</sup> en su calidad de Ministro instructor, admitió a trámite la demanda y ordenó emplazar a las autoridades demandadas, reconociendo como tales a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que formularan su respectiva contestación. Asimismo, no tuvo como autoridades demandadas al presidente de la mesa directiva y de la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, ni a la procuradora general de la República, dado que los primeros son órganos internos o subordinados al propio Congreso del Estado; y la segunda es parte autónoma en la controversia constitucional. Asimismo, se tuvo como tercero interesado al Municipio de Oteapan, Veracruz.

Por otra parte, ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo Locales para que presenten su contestación dentro del plazo de treinta días

<sup>3</sup> Fojas 66 a 68 del expediente.

hábiles contados a partir del siguiente al que surta efectos la notificación. De igual forma, se requirió a las referidas autoridades para que, al momento de realizar su contestación, envíen a este Alto Tribunal copia certificada de todas las documentales relacionadas con los antecedentes del decreto legislativo impugnado, y que incluya las documentales que menciona el Municipio actor en su demanda y que le fueron solicitadas.

Finalmente, en el referido auto, el Ministro instructor mandó dar vista al Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para que manifestara lo que a su derecho conviniera, a la procuradora general de la República, para que expresara lo que a su representación correspondiera, ordenando, además, requerir al Poder Legislativo demandado, para que al rendir su contestación, enviara a este Alto Tribunal copias certificadas de los antecedentes del proceso legislativo impugnado, incluyendo todos los documentos que menciona el promovente en su demanda.

**SÉPTIMO.—Contestación de la demanda por parte del Poder Legislativo.** En síntesis, manifestó lo siguiente:<sup>4</sup>

### **7.1. Causal de sobreseimiento**

Derivado de la demanda planteada por el Municipio de Chinameca, Veracruz, se actualizan los extremos del artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105, Fracciones I y II, que a la letra dice: "*IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o cuando las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ...*"

Se precisa que se actualiza la causal de sobreseimiento que señala: a) contra normas o actos materia de una ejecutoria dictada en otra controversia constitucional, dicha situación se subsume en el asunto que nos ocupa, pues no debe pasar inadvertido para esta Suprema Corte que el acto o norma que impugna Chinameca, es el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, emitido por la LXIII Legislatura; sin embargo, dicho decreto fue votado y aprobado para dar cumplimiento a la resolución de veintiuno de enero de dos mil quince, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del juicio de controversia constitucional número 109/2013 de su propio índice.

---

<sup>4</sup> Fojas 112 a 129 del expediente.

Por lo que hace al segundo elemento de la causal de improcedencia hecha valer, se señaló que el inciso b), relativo a la identidad de las partes, en la presente controversia es igual a la diversa 109/2013. En concreto, la parte demandada es el Municipio de Chinameca, Veracruz, y dicha demanda está entablada en contra del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, el Poder Ejecutivo, presidente de la Comisión Permanente y el procurador general de la República, y con el carácter de tercero interesado, el Municipio de Oteapan, Veracruz; del mismo modo, se puede observar que en la demanda de controversia constitucional que dio origen al presente juicio, las partes actoras, demandadas e interesadas son las mismas, en este contexto existe identidad de las partes.

Respecto al tercero de los elementos relativos al inciso c), identidad de normas generales o actos, si bien dentro de la controversia constitucional 109/2013, y dentro de la presente se impugnan diversos decretos, esto es, en la primera, se impugna el Decreto 878, de ocho de octubre de dos mil trece; y en la presente, el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, como se puede apreciar, ambos decretos resuelven mediante los mismos vértices el conflicto de límites territoriales entre Oteapan y Chinameca, Veracruz, atendiendo a la libertad de jurisdicción que en todo momento esta Suprema Corte ha otorgado a esta entidad legislativa; en ese sentido, los dos decretos resuelven la misma situación, establecen los mismos límites territoriales atendiendo a las resoluciones que dotan a esta entidad de libertad de jurisdicción.

Por cuanto hace al último de los elementos relativos al inciso d), identidad de conceptos de invalidez, tal como se puede observar el Municipio de Chinameca, Veracruz, el veinte de noviembre de dos mil trece, y la que hizo valer el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, existe identidad en los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio de Chinameca, Veracruz, en contra del Decreto 878, y en contra del Decreto 600. En dichas demandas de amparo, el primer concepto de invalidez que hace valer el Municipio de Chinameca, en ese proceso de controversia constitucional, es idéntico a aquel que se expresa en la demanda de veinte de noviembre de dos mil trece, pues en los mismos se plantea la violación al artículo 14 constitucional federal. En el segundo concepto de invalidez que hace valer el Municipio actor, de igual forma ya fue analizado en la controversia constitucional 109/2013, pues, como se puede advertir, hay identidad del artículo constitucional que refiere el Municipio que se agravia en su perjuicio, e incluso existe identidad en el texto planteado por el Municipio quejoso. Respecto al tercer concepto de violación, en el mismo se repite la causa de pedir, incluso existe identidad de las jurisprudencias abordadas por el Municipio de Chinameca, Veracruz, en ese contexto se han acreditado todos y cada uno de los extremos del artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria del

Artículo 105 Constitucional, Fracciones I y II, razón por la cual, al momento de resolver el presente juicio de controversia constitucional debe ser sobreesido.

## 7.2. Contestación a los hechos

Por lo anterior *ad cautelam*, se dio **contestación a los hechos** en que el Municipio demandante funda la controversia constitucional. En síntesis, se señaló lo siguiente:

1. En cuanto al primer hecho se afirmó que es cierto, dado que el Congreso emitió los decretos que cita el actor; sin embargo, se señaló que es falso que se hayan violado las garantías procesales del Ayuntamiento.

2. Sobre el segundo hecho, se dijo que no se afirma ni se niega, por no ser hecho propio de la Legislatura, toda vez que no fue quien impuso los juicios de garantías y la controversia constitucional, que menciona la parte actora. Por tanto, se dejó la carga de la prueba a la parte actora, pues lo único que sí emitió, fue el Decreto 537 aludido.

3. En cuanto al tercer hecho, se negó y se añadió que la Legislatura emitió el Decreto 591, con la facultad que le conceden los artículos 33, fracción I, y 47, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, con lo que demostró que la Legislatura actuó de acuerdo con las facultades que le conceden la normatividad, por lo que es falso que, al emitirse dicho decreto, se haya actuado contraviniendo lo dispuesto por la Constitución General de la República.

4. Sobre el cuarto hecho que se contesta, se negó y se agregó que los comentarios que emanan de la doctrina constitucional no fueron emitidos por la Legislatura.

5. El quinto hecho se negó y se añadió, que el Congreso del Estado emitió el Decreto 591, de diecisiete de diciembre de dos mil nueve, por lo que se afirmó que era falso que el mismo se haya emitido sin fundar y motivar. Del mismo modo se afirmó que era falso que se haya anulado el Decreto 591 en su totalidad, pues, tal como consta en la resolución emitida dentro de controversia constitucional 11/2010, el efecto que tuvo dicha resolución fue únicamente para que se fijara el procedimiento para la emisión del decreto de límites territoriales. Asimismo, se enfatizó en que lo único que estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue que se creara un procedimiento que garantizara la participación de los Municipios involucrados sin que determinara cual debería ser el sentido o cual debería ser el decreto, que tuviere

que prevalecer para darles la garantía de audiencia a los Municipios interesados; por lo que se consideró que no le asiste la razón al Municipio actor.

6. El sexto hecho fue negado y se añadió que es falso y resulta ser una artimaña del Municipio promovente, que la resolución emitida en la controversia 109/2013, se haya decretado la invalidez de fondo y forma del Decreto 878, pues lo único que se determinó fue que se debería someter a la aprobación del Pleno el mismo dictamen o, en su defecto, con plenitud de jurisdicción, elaborar otro, razón por lo cual, es falso el hecho maquinado por el Municipio actor.

7. En cuanto al séptimo hecho que se contesta, es decir, sobre el desahogo de la prueba de inspección ocular, a través del cual se procedió al caminamiento y reconocimiento de las medidas y colindancias del predio controvertido el trece y catorce de marzo de dos mil trece, se afirmó que era cierto.

8. El octavo hecho que fue negado y añadió que el Congreso del Estado nunca violó las garantías de audiencia, legalidad, seguridad jurídica, ni el debido proceso; ya que los días trece y catorce de marzo del año dos mil trece, fecha en que se desahogaron las pruebas, ya se había dado intervención a los Municipios de Chinameca y Oteapan. Además de que el día treinta de octubre de dos mil once, en la audiencia de mérito, se les recibió el material probatorio a los Municipios interesados; y, se les dio la oportunidad en todo momento de participar en el proceso, tal como consta en autos del expediente CPLI/01/2011.

9. Sobre el noveno hecho que se contesta, fue negado y subrayándose que era falso que la soberanía haya violado las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica.

10. El décimo hecho fue negado y se agregó que era falso que al emitir el Decreto 600, materia de la presente controversia, se hayan violado los actos jurídicos previstos en el Decreto 279, creado para dirimir los conflictos de límites territoriales. Por el contrario, se dijo que parecía que el Municipio actor ni siquiera había leído los efectos de la sentencia emitida en la controversia constitucional 109/2013, porque en dicha resolución no se ordenó al Poder Legislativo que repusiera en su totalidad el procedimiento, solamente se le ordenó que pusiera el mismo dictamen o uno distinto a vista de los diputados para que fuera votado; dentro de la sesión correspondiente, de ninguna manera se ordenó reponer el procedimiento en su totalidad.

11. El decimoprimer hecho fue negado y se añadió, que el Municipio actor jamás acreditó que las tierras materia del presente juicio, sigan siendo

de él. Por tanto, se afirmó que era falso que una vez que se adquirieran las tierras derivadas de la dotación y ampliación del ejido, las mismas debían ser utilizadas con este fin. Pues lo cierto era que cuando se determinara la ampliación de un ejido, es facultad exclusiva de los integrantes de la asamblea ejidal determinar cuál es el uso y el fin que se le dará a la tierra adquirida, para tal efecto deberán remitirse a los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

12. El decimosegundo hecho fue negado y se dijo que era falso que la entidad haya despojado al Municipio de Chinameca de sus tierras, de ser el caso se debió realizar la denuncia por la vía penal. También se afirmó que es falso que se haya violado el procedimiento del Decreto 279, pues se insistió que el último efecto de la resolución de la controversia 109/2013, fue someter a votación un dictamen.

13. El decimotercero hecho fue negado, señalándose que era falso que la Legislatura haya emitido el Decreto 600, de seis de noviembre del año dos mil quince, sin una debida motivación y fundamentación legal. Asimismo, añadió que resulta que una venganza y una imposibilidad es el hecho de que el Municipio actor se encuentre promoviendo un juicio de controversia constitucional con una demanda idéntica y plagiada que diera origen a la controversia constitucional 109/2013.

14. Respecto al decimocuarto hecho, se dijo que ni se afirma ni se niega por no ser propio. Sin embargo, después de cien años de conflictos territoriales, jamás se ha suscitado un conflicto social que altere a los ciudadanos de los Municipios de Chinameca y Oteapan, y que pongan en peligro su seguridad, razón por la cual, resulta incongruente la situación planteada por el Municipio actor.

15. Por cuanto hace al decimoquinto hecho, fue negado y se dijo que es falso que se decretara la invalidez de fondo y forma del Decreto 878, pues lo único que determinó, fue que el Congreso del Estado debía emitir un nuevo dictamen en donde se respetaran las formalidades esenciales del procedimiento, pues no debe pasar por alto que quien legalmente tiene la facultad para decidir sobre los límites territoriales de las entidades municipales es el Congreso del Estado de Veracruz. También se dijo que era falso que para la emisión del Decreto 600, se hayan violado las garantías de audiencia, de seguridad jurídica y de legalidad, pues no debe pasar por alto que la emisión del Decreto 600, es derivada de la resolución de la controversia constitucional 109/2013, en donde se determinó, en su considerando noveno, que el efecto de la declaratoria de invalidez fue solamente a que se sometiera nuevamente a la

aprobación del Pleno, el dictamen con proyecto de cuatro de octubre de dos mil trece, u otro con plenitud de jurisdicción, por lo que es falso que la Corte haya establecido que se tenían que reponer los actos procesales para dirimir la controversia constitucional 109/2013, pues la Corte indirectamente ha establecido que el único defecto, que encontró al Decreto 878, fue la violación emitida por los integrantes de la LXII Legislatura, y no el proceso que dio origen a dicho decreto.

### 7.3. Contestación a los conceptos de invalidez

Asimismo, se dio **contestación a los conceptos de invalidez**,<sup>5</sup> en los que el Municipio demandante funda la controversia constitucional. En síntesis, se señaló lo siguiente:

a) Que el concepto de invalidez A, era infundado e inoperante, pues se limitó a sustentar que se violó el artículo 14 constitucional, y que a pesar de que no defiende cuál es la parte específica que se violó, de la lectura integral del concepto se puede advertir que se pretende hacer ver —el Municipio actor— que se han violado las formalidades esenciales del procedimiento, situación que resulta ser una apreciación falsa, pues el Decreto 600, tiene su origen en el procedimiento que iniciara el Congreso del Estado de Veracruz, bajo el número de expediente CPLI/01/2011, en donde se respetaron las formalidades del Decreto 279, el cual fue creado para dirimir la controversia existente de límites territoriales.

b) Respecto del complemento del concepto de invalidez individualizado con la letra A y que se individualiza con el número I romano, se afirmó que es inoperante, ya que en ningún momento el Municipio demandante expresó, en qué consistió la violación que considera hace el Congreso al artículo 14 constitucional. Por el contrario, sólo hace simples manifestaciones de doctrina constitucional. En ese orden de ideas, al emitir el Decreto 279, por el que se crea el procedimiento para la solución de conflictos de límites territoriales intermunicipales, entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, se da inicio al proceso que deberá imperar en el caso que nos ocupa, es decir, primero se emite la ley, y seguidamente se aplica al caso concreto. Finalmente, se emitió la resolución definitiva tal como lo previó el artículo 14 constitucional, por tanto, con la emisión del decreto se respetan en todo momento las garantías constitucionales del debido proceso, tal como se aprecia en los autos de explicación CPLI/01/2011.

<sup>5</sup> Fojas 124 a 129 del expediente.

c) Relativo al complemento del concepto de invalidez individualizado con la letra A y que se individualiza en el número II romano, se afirmó que debe ser desestimado por inoperante; ya que es un hecho notorio que el Congreso ha respetado las formalidades esenciales del procedimiento, esto se acreditó con las actuaciones que constan en el expediente CPL/01/2011, procedimiento que, tal como lo establece el auto de veintisiete de noviembre del año dos mil trece, donde esta Suprema Corte dio por cumplida la sentencia dictada en la controversia constitucional 11/2010, al apreciar que este Máximo Tribunal que el Congreso del Estado cumplió con los lineamientos precisados en la resolución de veintinueve de septiembre de dos mil diez, que consistía en iniciar un nuevo procedimiento y dirimir el conflicto de límites existentes. Asimismo, se señaló que cuando esta Corte estudió la controversia constitucional 109/2013, determinó que el único defecto que adolecía del Decreto 878, fue el momento de realizar la votación, es así que, al subsanar dicha situación, se emitió el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, se tuvo por cumplido.

d) En relación con el concepto de invalidez individualizado con la letra A y señalado con el número III romano, se afirmó que debe ser declarado infundado, pues se señaló que era falso que el Decreto 591, haya sido invalidado en su totalidad y que, además, los documentos ofrecidos por las partes hayan sido decretados inválidos. Lo que no hace ver el Municipio de Chinameca, Veracruz, es que si bien el Decreto 591, fue declarado inválido por resolución de veinticinco de octubre de dos mil diez, dentro de la controversia constitucional 11/2010, en donde lo único que se decretó en relación con el Poder Legislativo, es que debía iniciar el proceso de fijación de límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, estableciendo reglas procesales claras, previas al inicio del procedimiento, razón por la cual, es falso que la Corte haya determinado que los documentos que sirvieron para fijar los lineamientos territoriales, también deben ser excluidos al momento de emitir la resolución que define los límites territoriales.

e) Por lo que respecta al complemento del concepto de invalidez individualizado con letra A y relativo a los números IV, V, y VI romanos, se afirmó que deben ser declarados infundados e inoperantes; pues el Decreto 600 tiene su origen en las formalidades del Decreto 279, y las actuaciones que se realizaron dentro de él, mismas que se encuentran dentro del expediente CPLI/01/2011, siendo nulas o, en su defecto, inválidas. De igual forma, se afirmó que es falso que los resolutivos del Decreto 600, se hayan declarado inválidos en otra controversia constitucional, pues la controversia constitucional 11/2010, solamente estableció que el Congreso del Estado debía crear un procedimiento donde se respetaran las formalidades esenciales del procedimiento, y así emitir un decreto valorando las situaciones planteadas por los Municipios en

controversia, es así, que el Decreto 600, se soporta por un procedimiento en donde se respetaron las formalidades del proceso para los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz. De igual forma, se adujo que resultaba inoperante el hecho de que el Municipio actor quiera que sea la Corte quien delimite y obligue al Congreso Estatal acatar dicha resolución, pues la emisión del Decreto 600, respetó las formalidades esenciales del procedimiento y sustanció aquellas que la Corte tachó de inconstitucional (sic), razón por la cual, se respetaron los extremos de los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f) Sobre el concepto de invalidez individualizado con la letra B, en el cual aduce que el Decreto 600 vulnera el artículo 16 de la Constitución Federal, el mismo debe ser declarado infundado e inoperante; pues el Congreso del Estado emitió el decreto materia de la presentación de la controversia con la facultad que le conceden los artículos 33, fracciones I y XI, incluso a), y 38 de la Constitución Política del Estado de Veracruz. Asimismo, por los artículos 18, fracción I, 47 y 77 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo; estableciendo lo anterior, al emitirse el Decreto 600, se fundó y se motivó debidamente la resolución, tan es así, que el día diez de febrero de dos mil dieciséis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo emitido en la controversia constitucional 109/2013, tuvo por cumplido el fallo recaído en la controversia constitucional, pues se sometió a consideración el dictamen que dio origen al Decreto 600, razón por la cual, es infundado el concepto de validez en el que se considera que el Decreto 600, no está debidamente fundado y motivado en el derecho. Asimismo, es un equívoco jurídico que al emitirse el Decreto 600, se hayan invalidado esferas de competencias o de forma, pues según lo dispone el artículo 33, fracción XI, es facultad del Congreso del Estado, determinar cuáles son los límites territoriales de cada Municipio del Estado de Veracruz, y si bien el Municipio de Chinameca determina que el Decreto 591, sea idéntico al Decreto 600, esto resulta ser una equivocación. Lo anterior se justifica con la Gaceta Legislativa y la versión estenográfica de tres de octubre de dos mil trece, emitidas por esta entidad; así como con la Gaceta Oficial que contiene el Decreto 591, de dieciocho de enero de dos mil diez, y la Gaceta Oficial de seis de noviembre de dos mil quince, misma que incluye el Decreto 600, por el que se resuelve el conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, Veracruz.

g) En relación al concepto de invalidez que se hace valer en el inciso c), se afirmó que es oscuro y, por tanto, es imposible hacer algún comentario en relación con dicho argumento; toda vez que no tienen una relación lógica entre los preceptos jurídicos que trata de relacionar el Municipio de Chinameca, Veracruz.

## OCTAVO.—Contestación de la demanda por parte del Poder Ejecutivo.

### 8.1. Causales de sobreseimiento invocadas

En síntesis, señaló lo siguiente:<sup>6</sup>

a) Se invocó una hipótesis de improcedencia que se afirma impide que este Alto Tribunal entre al estudio de fondo del asunto, ello es así, en atención a lo previsto en la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que la controversia constitucional es improcedente contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista una identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, de lo que se deduce que dicha causa de improcedencia tiene como requisito, que reunidas las circunstancias de coincidencia ahí previstas, en el juicio anterior exista pronunciamiento de la autoridad judicial en relación con las normas generales o actos que se impugnan en nuevo juicio.

En el caso que nos ocupa, se emitieron sentencias en la controversias constitucionales 11/2010 y 109/2013; en dichos casos, el también ahora Municipio actor impugnó el Decreto 878, por el que se resuelve el conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, de ocho de octubre de dos mil trece y publicados en la Gaceta Oficial del Estado Número Extraordinario 400, de once de octubre de ese año, decreto que se generó en cumplimiento de la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 11/2010, y que fue impugnado nuevamente en la controversia constitucional 109/2013, promovida también por el Municipio de Chinameca, Veracruz, y ahora el mismo Municipio se encuentra impugnando el Decreto 600, por el que se establece el límite territorial del Municipio de Oteapan, Veracruz, que se emitió en cumplimiento de la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 109/2013.

Es decir, en el presente caso se trata de un acto que siguió los lineamientos establecidos en la ejecutoria emitida por este Alto Tribunal, en el cual, y como consta en los autos del referido expediente, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz estuvo informando con el objeto de que se tuviera la sentencia dictada en vías de cumplimiento hasta su total cumplimiento, que fue precisa-

---

<sup>6</sup> Fojas 132 a 145 del expediente.

mente la emisión del Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, el que ahora es objeto de impugnación; pero, además, cabe señalar que concurren las mismas partes, pues se trata del mismo Municipio actor, los mismos Poderes Locales demandados y el mismo Municipio tercero interesado y, desde luego, la titular de la Procuraduría General de la República.

Se advirtió que si bien, no se trata del mismo decreto que se impugna, sí es, en esencia, el mismo asunto, es decir, la resolución de un conflicto de límites territoriales y del análisis que se hace de los conceptos de invalidez que se esgrimen en la demanda, se tiene que algunos de ellos son similares a los planteados en la demanda de origen de las controversias 11/2010 y 109/2013. Por lo anterior, es que se considera que se colma en el presente asunto, la segunda hipótesis contenida en la fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria en cita y, por ende, señala que se debería decretar el sobreseimiento en el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en su diverso 20, fracción II, como es el criterio sustentado en la jurisprudencia P./J. 47/2008, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SU PROCEDENCIA CONTRA ACTOS IMPUGNADOS EN UNA ANTERIOR EN LA QUE SE SOBRESEYÓ."

b) Asimismo, se añadió que se invocaban las demás causales de improcedencia que lleguen a actualizarse en el presente asunto y que de oficio deban analizarse por este Alto Tribunal, las invoquen o no las partes, por ser de orden público y estudio preferente, como es el criterio sustentado en la jurisprudencia P./J. 32/96, "CONTROVERSIA CONSTITUCIONALES. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO. CORRESPONDE ANALIZARLAS AL PLENO DE LA SUPREMA CORTE CUANDO NO SEAN MANIFIESTAS E INDUDABLES."

## **8.2. Contestación de los hechos**

En relación con la contestación a los hechos planteados por la parte actora:

1. Se argumentó que el hecho contenido en el primer párrafo del capítulo VI de la demanda, ni se afirma ni se niega por no ser propio del Poder Ejecutivo. Sin embargo, se dijo que la entonces LXI Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, emitió el Decreto 591, que determina los límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, Veracruz, el mismo fue impugnado por el Municipio actor en la controversia constitucional 11/2010, de veintinueve de septiembre de dos mil diez. En la misma se declaró la invalidez de dicho decreto, pero no por las razones que esgrime el Municipio accionante.

2. Sobre el hecho contenido en los párrafos segundo y tercero del capítulo VI de la demanda, se afirmó que es parcialmente cierto que el Municipio de Oteapan haya promovido la controversia constitucional 60/2004, en la que impugnó el Decreto 537; por cuanto hace a lo demás que refiere la parte actora, se señaló que ni se afirmaba ni se negaba por no ser propio.

3. En cuanto a los hechos que menciona el Municipio actor, al referirse a supuestos comentarios del maestro Ignacio Burgoa Orihuela, se dijo no afirmarse ni negarse, por no ser hechos propios.

4. Por lo que se refiere al hecho relativo a los límites territoriales de los Municipios en disputa, se señaló que ni se afirmaban ni se negaban por no ser un hecho propio del Poder Ejecutivo Local, pues la determinación de los límites territoriales de los Municipios en el Estado de Veracruz, le corresponde al Congreso del Estado de acuerdo a la atribución que tiene conferida en el artículo 33, fracción XI, inciso f), de la Constitución Política del Estado de Veracruz.

5. En lo tocante a los hechos referentes a la sentencia emitida en la controversia constitucional 109/2013, que promovió el Municipio actor en contra del Decreto 878, donde se fijaron los límites territoriales entre ambos Municipios, así como el procedimiento instrumentado por el Poder Legislativo del Estado para el cumplimiento de la ejecutoria en dicha controversia constitucional, se dijo que ni se afirmaban ni se negaban por no ser hechos propios del Poder Ejecutivo Local.

6. Por lo que se refiere a los hechos, en donde el Municipio actor señaló que el Poder Legislativo del Estado no cumplió con los lineamientos establecidos en la ejecutoria de la controversia constitucional 109/2013, de reponer el procedimiento legislativo relativo a la fijación de los límites territoriales de los Municipios multirreferidos, se dijo que ni se afirmaban ni se negaban por no ser un hecho propio del Poder Ejecutivo Local. Sin embargo, se afirmó que, contrario a la apreciación del Municipio de Chinameca, Veracruz, se estimó que el Poder Local codemandado, sí ajustó su actuar tanto a lo establecido en la ley como en lo señalado en la ejecutoria referida.

7. En lo que atañe a los hechos relativos a la aprobación del dictamen con proyecto de decreto y posterior emisión del decreto, por el que se establece el límite territorial del Municipio de Oteapan, Veracruz, por parte del Congreso del Estado de Veracruz, se dijo que ni se afirmaba ni se negaba por no ser un hecho propio al Poder Ejecutivo Local. Sin embargo, se añadió que, contrario a la afirmación del Municipio de Chinameca, Veracruz, se estimó que el Poder

Local codemandado, si ajustó su actuar tanto a lo establecido en la ley como en lo señalado en la ejecutoria referida.

### **8.3. Fundamentos jurídicos que sostienen la constitucionalidad y legalidad del acto que se reclama.**

En relación con los fundamentos jurídicos que sostienen la constitucionalidad y legalidad del acto que se reclama el Poder Ejecutivo, en apretada síntesis, señaló:

Se afirmó que los actos que impugna el Municipio de Chinameca, Veracruz, referentes a la expedición del Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, y que fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado número extraordinario 2, de primero de enero de dos mil quince, este último acto se afirmó fue emitido por el Poder Ejecutivo en cumplimiento a lo establecido en los artículos 35, penúltimo párrafo, y 49, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, acto que se estimó no violan disposiciones constitucionales o legal alguna.

A) En cuanto al primer concepto de invalidez, el Municipio actor se duele de que los actos que se reclaman violan en su perjuicio lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, ya que argumenta que los derechos fundamentales tienen que ser respetados por las autoridades, como lo es el caso de la previa audiencia que estimó no le fue respetado. Al respecto, se afirmó que no le asiste la razón, pues el Municipio de Chinameca tuvo la oportunidad de ser oído, así como también de ofrecer pruebas durante el procedimiento que se implementó para resolver los límites territoriales entre éste y el Municipio de Oteapan, Veracruz, el cual culminó con el dictamen que emitió la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales del H. Congreso del Estado, el cual, una vez que fue votado, se aprobó el Decreto 600, origen de la presente controversia constitucional, es decir, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 33, fracción XI, inciso f), de la Constitución Política del Estado de Veracruz, de acuerdo con lo anterior, es por lo que se señaló que dicho concepto de invalidez debía ser desestimado por infundado.

B) En el segundo concepto de invalidez, el Municipio actor estimó vulnerado en su perjuicio el artículo 16 constitucional, en relación con el acto emitido por la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado, ya que el acto que impugna se contrae a un acto autoritario que limita y restringe su territorio, pues atendió a disposiciones de leyes agrarias que no tiene aplicabilidad ni nexo alguno, en el artículo 115 constitucional, pues ello considera que da lugar a invasión de esferas de competencia o de forma. Sobre el particular se señaló que no le asiste la razón al Municipio actor, pues en ninguna parte del decreto

que se impugna se establece la preponderancia de la materia agraria sobre la cuestión municipal, sino que el Poder Legislativo, al resolver los límites territoriales entre los multicitados Municipios, valoró los documentos que obran en el expediente CPLI/01/2011, entre ellos, el de la ampliación ejidal del que se duele, concediéndole el valor probatorio que estimó tenía, pero ello de ninguna manera puede considerarse que el Decreto 600 adolezca de la debida fundamentación y motivación, ya que todos los actos emitidos por el Poder Legislativo, tuvieron como fin, dar cumplimiento a la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 109/2013 y resolver la cuestión limítrofe entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz; por lo que deberán desestimarse por infundadas las manifestaciones vertidas en el segundo de los conceptos de invalidez planteados.

C) El Municipio actor expone como concepto de invalidez, que los actos que se atribuyen a los Poderes Legislativos y Ejecutivo del Estado de Veracruz, con la aprobación, emisión y publicación del Decreto 600, también violenta lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como lo establecido en el numeral 68 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, pues estimó que se afectó a la institución del Municipio, al haberse vulnerado los derechos de audiencia, legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley. Dicho argumento, de acuerdo con el Poder Ejecutivo, es infundado, toda vez que todos los actos que se emitieron fueron con estricto apego a la ley y realizados como lo establece la controversia constitucional 109/2013, para indicar cuál es el límite territorial en el Municipio de Oteapan, Veracruz.

Por otro lado, se afirmó que tampoco se apreció que los actos emitidos por el Congreso del Estado de Veracruz, hubieren vulnerado lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, pues al Municipio actor, sí se le respetó su derecho de audiencia, como puede advertirse en el expediente CPLI/01/2011, del índice de la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales del Congreso Estatal, en donde aportó pruebas, acudió a diligencias y formuló alegatos. Por lo consiguiente, se aduce que debe declararse infundada la manifestación que vierte en este sentido, dado que el Decreto 600, que impugna el Municipio actor, no violó ni viola disposición constitucional o legal alguna.

Respecto al argumento en el que se señaló que el Decreto 600, no fue fundado y motivado debidamente, se dijo que no es así, ya que la ejecutoria de la controversia constitucional 109/2013, de lo que estuvo informada oportunamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que los actos del Congreso Local fueron apegados no sólo a los lineamientos planteados en la sentencia, sino también a las disposiciones legales que rigen el actuar del Congreso Local, por todo lo anterior, se señaló que debería desestimarse por infundado dicho concepto de invalidez.

**NOVENO.—Opinión del Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz.**

En el escrito respectivo expuso, en síntesis, lo siguiente:<sup>7</sup>

- Se afirmó que el problema entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, por los límites intermunicipales, quedó resuelto de manera definitiva, concretamente en el lindero norte del Municipio Oteapan, y por el lindero sur del ahora vecino Chinameca, Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince.

- El Decreto 600, fue emitido y aprobado por la Legislatura del Congreso del Estado, promulgado y publicado por el gobernador del Estado el día primero de enero de dos mil dieciséis, en el que quedaron satisfechos todos los requisitos legales emanados de los siguientes ordenamientos legales, Decreto 279 *que crea el procedimiento para la solución de límites territoriales intermunicipales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz*; decreto que fue publicado en la Gaceta Oficial Número 226, de veinticinco de julio de dos mil once; y lo establecido de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículo 4 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz; el artículo 33, fracción XI, incisos a) y d), de la fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Más aún, tal decreto es el resultado de lo ordenado por esta máxima autoridad 115, fracción I, en la controversia 109/2013. Por lo que se sostiene la absoluta legalidad del decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, que puso fin a un conflicto de más de sesenta años.

- Por tanto, se afirmó que es falso que el Municipio de Chinameca sea más antiguo, toda vez que el Municipio de Oteapan, histórica y documentalmente, tenía como vecino al norte al poblado de San Juan Tenantitlán, y por razones de seguridad los ahora vecinos de Chinameca, tuvieron que abandonar su lugar de origen (la rivera del Uxpanapa), debido a los ataques de los piratas franceses e ingleses que saqueaban a los pobladores y abusaban de sus mujeres, instalándose más cerca de la alcaldía mayor de Acayucan (esto sucedió entre 1650 y 1680), asentándose junto al pueblo de Tenantitlán, como los narra su historiador, Renato Alor Castellanos, en el libro denominando *Chinameca en la Historia*.

- Asimismo, se afirmó que Oteapan históricamente data desde el siglo XV (1400-1500) o un poco antes; el veintiocho de abril de mil quinientos ochenta,

---

<sup>7</sup> Fojas 193 a 1251 del expediente.

conformaba la provincia de Coatzacoalcos, de sesenta y tantos pobladores, integrando la Villa del Espíritu Santo, en la época del Virreinato. Sin embargo, en el año de mil setecientos cuarenta y seis, fue cuando se empieza a conocer la ubicación de los pobladores y sus vecinos colindantes. Señaló que Oteapan tenía al norte al poblado de San Juan Tenantitlán, posteriormente adoptó el nombre de Chinameca, este dato se ve en el año de mil setecientos setenta y siete.

• Para robustecer el argumento anterior, se afirmó que el conflicto data desde el año mil novecientos quince, cuando al Municipio de Oteapan se le restituyeron algunos terrenos comunales –3369 hectáreas–, mismas que fueron controvertidos por vecinos del Municipio de Chinameca. Por tal motivo, el gobernador del Estado y la presidencia de la República se vieron obligados a pronunciarse, señalando que *"los vecinos de Chinameca, no sólo no han sido despojados de sus ejidos, sino que jamás han sido propietarios de ellos y, por último, no son propietarios ni aun del fondo legal en que se encuentra dicho pueblo"*. Con base en lo anterior se afirmó que el Municipio de Chinameca no logró demostrar su propiedad, por lo que les fue rechazada.

### **9.1. Contestación a las manifestaciones de los hechos que se demandan.**

En contestación a las manifestaciones de los hechos o abstenciones que constituyen los antecedentes cuya invalidez se demanda, en síntesis, se señaló lo siguiente:

1. En primer lugar, se señaló que es falso, que el territorio denominado la "Tina", pertenezca al Municipio de Chinameca, Veracruz de Ignacio de la Llave. Por otra parte, se dijo que era cierto que siempre ha pertenecido al Municipio de Oteapan, tal como se emitió en el Decreto 591, de diecisiete de diciembre de dos mil nueve, y que fue promulgado el cuatro de enero de dos mil diez. Por ello, se dijo que es cierto también que el Municipio de Chinameca, Veracruz, se inconformó por la supuesta violación a las garantías individuales. Pero, al mismo tiempo, también se señaló que era falso que a espaldas del Municipio de Chinameca, se haya emitido el decreto de referencia, pues, como se advierte del expediente de controversia constitucional 11/2010, *"al haber resultado fundado el concepto de invalidez analizado (y este concepto se refiere al que estudia la Corte de forma oficiosa y no por que la parte lo planteara) resulta innecesario el estudio del resto ..."*, y en esas circunstancias, es que se ordenó que se llevara a cabo otro decreto que cumpliera con los estándares legales para su validez, mismo que mediante Decreto 878, de ocho de octubre de dos mil trece, emitió y aprobó la LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, el cual dio cabal y legal cumplimiento a lo requerido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con dicho decreto se tuvo por

cumplida la sentencia en la controversia constitucional número 11/2010, pues con ello se subsanó la garantía de audiencia observada por esta autoridad federal; y toda vez que en la emisión del Decreto 878, existía a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación incertidumbre en la voluntad del voto de los legisladores, en estricto apego a derecho y en completa obediencia a lo ordenado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se emitió el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince.

2. Se argumentó que debe desestimarse lo manifestado por el actor de esta controversia constitucional, toda vez que, si bien es cierto que se encuentra vigente el Decreto 537 que menciona, también lo es que con el pleno consentimiento de Chinameca se estuvo de acuerdo, en todo momento, en los actos posteriores del Congreso del Estado, dando con esto plena complacencia y convalidación de los actos posteriores, luego, por tanto, esto se traduce en un acto consentido por el Municipio de Chinameca.

3. Se afirmó que el decreto anterior quedó superado por el Decreto 591, mismo que dio origen a que el Municipio de Chinameca, Veracruz, promoviera la controversia constitucional, a fin de que se decretara la invalidez del referido decreto y formando al efecto el expediente 11/2010, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, si bien es cierto, se cumplieron con los lineamientos que establecía para la fijación de límites territoriales de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en su artículo 33, y de acuerdo con el artículo 4 de la Ley «Número 9» Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz; era necesario cumplir a cabalidad con los altos estándares que para el caso se ocupan, y que de forma previa ya se habían dejado plasmados en controversias anteriores, dando por obvias razones el resultado de que, si en el Decreto 591, se realizaron las observaciones ya mencionadas, cuanto más el Decreto 537, por tanto, sólo es una necesidad porque en estos momentos ha quedado completamente superado por los decretos subsecuentes, no sólo por el Decreto 591. Además se aprecia mala fe de la actora, al decir que en el decreto sólo le fue otorgada fuera de toda razón la Tina Chica, pues cabe mencionar que las colonias que hoy se conocen como "Las Tinias" se dividen en dos porciones, una denominada la "Tina Chica" y la otra denominada la "Tina Grande"; y se afirmó que continúa mintiendo, al decir: *"que en forma dolosa, sin comunicarle, ni notificarle, ningún acto jurídico"*, la Legislatura abrogó el Decreto 537, y como se puede apreciar en los documentos la minuta de trabajos de seis de abril de dos mil cinco, donde estuvo presente la actora, ante la diputada Gladys Merlín Castro, y mediante oficio SMLG/086/2006, emitido por la Legislatura del Estado, donde, con fundamento en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Municipio Libre y Soberano de Veracruz, se le tomaba su opinión a la parte actora de esta controversia, dando contestación y emitiendo su opinión mediante oficio P-65/2006, de veintiocho de julio

de dos mil seis, apreciando que con ello queda desvirtuado lo señalado por el Municipio de Chinameca.

4. Por otra parte, se afirmó que los actos de la autoridad legislativa fueron realizados conforme a derecho, cuidando siempre el principio de legalidad, seguridad jurídica, debido proceso, y sobre todo lo que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó en la sentencia 109/2013, que se cuidara debidamente el aspecto de la garantía de audiencia, y en esas condiciones se aduce que se llevó a cabo el hecho relativo a la emisión del Decreto 600, por el que se resuelve el conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca. Por tanto, se señaló que no existe acto o concepto que pueda invalidarse por esta autoridad suprema federal; ni tampoco se realizaron actos a espaldas de la parte actora que haya atentado o vulnerado sus garantías individuales o derechos humanos que les corresponde y sobre todo que se cumplió debidamente con la garantía de audiencia, toda vez que, como parte del proceso, se ciñeron al Decreto 279, *que creo el procedimiento para la solución del conflicto de límites territoriales intermunicipales entre el Municipio de Chinameca y Oteapan, Veracruz*, decreto que fue publicado en la Gaceta Oficial Número 226, de veinticinco de julio de dos mil once, el cual da como consecuencia que se cumpliera con la garantía de audiencia, es decir, que las partes fueran oídas y vencidas en el juicio.

5. Asimismo, se argumentó que el Congreso del Estado, a través de la LXIII Legislatura, realizó los actos conforme a derecho cumpliendo estrictamente lo que le ordenó el artículo 14 constitucional, pues, desde luego, faltaba únicamente la garantía de audiencia, porque los principios elementales de seguridad jurídica y legalidad ya se encontraban debidamente observados por la autoridad legislativa, y con la emisión del Decreto 600, se subsanaron y convalidaron los actos requeridos para la plena validez del decreto cuestionado.

6. En relación con lo expresado sobre la falta de fundamentación y motivación del acto que señala el Municipio de Chinameca, se afirmó que dicho acto sí fue motivado y fundado, ya que se cumplieron con las exigencias legales y muy especial con el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, así como también con el Decreto 279, que crea el procedimiento para la solución del conflicto de límites territoriales intermunicipales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz, y de forma sobrada a lo establecido por el artículo 4 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, artículo 33, y fracción XI, incisos a), d) y f), de la Constitución Política para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, toda vez que se afirmó se cumplieron con los altos estándares que para el caso establece esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues se señaló que fueron oídos y en forma equitativa llamados a juicio.

7. Se argumentó que no existió acto arbitrario por parte de la autoridad, que vulnerara los derechos fundamentales del Municipio actor, pues como lo señaló la autoridad federal, los derechos existen y persisten para brindar máxima protección de los derechos humanos de los gobernados, de conformidad con lo previsto en el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución General de la República.

8. Por otra parte, se afirmó que respecto a lo manifestado por la actora referente al proyecto de decreto de nueve de julio de dos mil trece, elaborado por la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Veracruz, se hizo hincapié que es facultad exclusiva del órgano legislativo de aprobar o no aprobar los decretos, tal como se estipula en el artículo 18, fracción XI, incisos a) y d), de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y se afirmó que no está sometida a la voluntad de la Legislatura o al imperio de un capricho. De igual forma, se señaló que tiene plena competencia para modificar el proyecto aprobado, promulgado y publicado en el medio oficial y legalmente establecido, por tanto, el actuar de la autoridad legislativa estaba apegada a derecho, dado que era un mero proyecto de decreto que fue votado en su momento; pero que no alcanzó la votación necesaria para dar vida a decreto alguno; y como mencionó la actora debido a su petición esta suprema autoridad federal requirió a la Legislatura del Estado para que diera solución al problema de límites territoriales, motivo por el cual, en obediencia, fue sometido a votación de manera legal el proyecto de decreto que dio vida al Decreto 878, de once de octubre de año dos mil trece, el cual alcanzó la votación requerida, mismo que fue objeto de la controversia 109/2013, en el que se señaló: *"Al haber resultado fundado el concepto de invalidez analizado resulta innecesario el estudio del resto, pues a ningún fin práctico conduciría ..."*, por lo que se ordenó elaborar otro decreto con plenitud de jurisdicción, de tal suerte que se pusiera fin al procedimiento respectivo. Por tal motivo, el veintiocho de agosto de dos mil quince, se elaboró el proyecto de Decreto 600, que alcanzó una votación que superaba las dos terceras partes que requieren en el artículo 18, fracción XI, incisos a) y d), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; artículo 4 de la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, el artículo 33, fracción XI, incisos a) y d), de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para declarar resuelto el problema de límites territoriales entre Oteapan y Chinameca; aún más, se afirmó que no existió violación a los artículos 14, 16 y 115 constitucionales, por tanto, se insistió en que ningún acto debe invalidarse, pues se dio cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dictada en las controversias constitucionales 11/2010 y 109/2013.

9. Asimismo, se afirmó que no se aprecian violaciones al debido proceso consagradas en el Decreto 279, *que crea el procedimiento para la solución*

*del conflicto de límites territoriales intermunicipales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan*, pues con plena facultad la autoridad legislativa, Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Veracruz, realizó las actividades y procesos legales para la emisión del Decreto 878, de ocho de octubre del año 2013, pues entre otras actividades se realizó el desahogo de pruebas, para el mejor proveer con la comparecencia del personal de la autoridad legislativa y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. De entre ellas destaca la inspección ocular y caminamiento para establecer los límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca y, sobre todo, que se haya puesto a consideración de los integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Estado de Veracruz, la gama de opciones para la solución del conflicto territorial, y tomar la más acertada y ajustada a la realidad social, misma que se plasmó en el Decreto 878, en el que se señaló, que si bien fue considerado como no válido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue con referencia a la incertidumbre que existía en la emisión del mismo y lo que fue publicado en la Gaceta Legislativa, no con respecto al contenido de tal decreto, toda vez que el contenido tiene su origen en el estudio minuciosos del expediente CPLI/01/2011 y, por tanto, se afirmó que no existieron manifestaciones dolosas ni falsas en la emisión del decreto que se menciona, pues si se llevaron a cabo y desahogaron las inspecciones a que hace referencia el actor controversial, así como también todo el contenido del material probatorio existente en el expediente CPLI/01/2011, del índice de la autoridad legislativa. Por todo lo anterior, se afirmó la legalidad de los actos realizados por la autoridad legislativa, y se adujo que no era posible que se haya violentado alguna garantía de legalidad y seguridad jurídica, ni mucho menos de audiencia, porque todos los actos fueron apegados conforme a derecho sin violentar los artículos 14, 16 y 115 constitucionales, por tal circunstancia, se argumenta que no existieron actos fraudulentos, dado que el actor fue notificado desde principio, a fin del procedimiento administrativo para la solución del conflicto territorial en igualdad de circunstancias fueron ambos Municipios copartícipes del debido proceso.

10. Por lo que hace a la determinación de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 109/2013, se afirmó que fue interpretada erróneamente por el Municipio actor, pues se señaló que este Alto Tribunal analizó la improcedencia del acuerdo a la incertidumbre causada por el cambio de las opciones, las cuales no concordaban entre el proyecto y lo publicado en la Gaceta Legislativa del Decreto 878, motivo por el cual, la sentencia resolvió la invalidez del decreto.

11. Se argumentó que se puede ver que la controversia 109/2013, de veintiuno de enero de dos mil quince, en ningún momento expresamente establece que haya entrado al fondo del asunto, pues el Alto Tribunal optó por remitir el asunto al Congreso de origen para la emisión de un nuevo decreto,

cumpliendo con esto, se le dio estricta legalidad al Decreto 600. Por tal motivo, se señaló que es desacertada la afirmación del Municipio de Chinameca, al mencionar que la autoridad legislativa haya pasado por alto las etapas procesales y lineamientos que se crearon para resolver el conflicto, pues, desde luego, siempre fueron apegados a derecho, pues así lo acepta la misma parte actora, al mencionar en su escrito que fue la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien ordenó que se llevaran a cabo los lineamientos correspondientes y, en su momento, que resolvieran el conflicto territorial a la brevedad posible, pero con el entendido de que el expediente de controversia constitucional 11/2010, jamás determinó el fondo del asunto en el referido juicio, toda vez que encontró irregularidad respecto de la garantía de audiencia en la emisión del acto del Decreto 591, de diecisiete de diciembre de dos mil nueve; y, por tanto, para reponer el procedimiento se emitió el Decreto 600, reiterando que en ningún momento determinó el fondo del asunto esta autoridad federal, por tanto, no es factible creer que el referido Decreto 591, se haya revocado de manera sustancial, luego, por tanto, se insiste en que fueron válidos los actos del Congreso a través de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Veracruz.

12. Del mismo modo, se afirmó que al presentar el escrito de demanda, la parte actora de la controversia 109/2010, tuvo la oportunidad e igualdad procesal de las partes para sustanciar el procedimiento y tramitar la solución de conflicto territorial que nos ocupa, así que por obvias razones no existe violación de garantía en contra del Municipio actor en esta controversia.

13. Se afirmó que la parte actora pretende ser víctima de algo que no ha sido agravada, porque ciertamente se puede advertir de sus manifestaciones que estuvo enterado de todos los actos procesales sin dejarlo en estado de indefensión. Por lo que se subraya que tuvo conocimiento del trámite llevado a cabo por la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Veracruz, por ello se afirmó que ambos Municipios fueron oídos en juicio, consecuentemente, no puede haber transgresión a la garantía de audiencia, ni violación a los artículos 14, 16 y 115 constitucionales.

14. Por otra parte, se dijo que llama la atención el hecho de que, por un lado, se afirme la existencia de una violación y, por otro, se asevere que se cumplieron todas y cada una de las partes del procedimiento ordenado en el Decreto 279. Por tal motivo, se señaló que la parte actora no sabía que estaba demandando, si el Decreto 878 o el Decreto 600.

15. Se afirmó que fueron válidos los actos realizados por el Congreso del Estado a través de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Veracruz, así que se señaló que no puede existir ningún concepto que tenga que invalidarse.

16. Por otra parte, se afirmó que es falsa la suposición que deja entrever la parte actora, en relación con que los legisladores violentaron de forma delictiva el Decreto 279, que estableció el procedimiento y en el que se aprecia que en ningún momento la parte actora ha quedado en estado de indefensión y mucho menos que se le violentaran las garantías que pretende hacer valer —etapas del procedimiento legislativo—.

16. Se argumentó que es falso que el órgano legislativo en el proyecto de Decreto 600, fuera votado el mismo día e inmediatamente enviado al gobernador del Estado, remitiéndolo a su vez para su publicación en la Gaceta del Estado, para que fuera publicado el primero de enero de dos mil dieciséis. Por tanto, lo que se afirmó es que es falso que se pretendiera hacer creer que el Decreto 600, fue votado el mismo día.

18. Se señaló que a partir de la emisión del proyecto de decreto de veintiocho de agosto de dos mil quince fue fundado y motivado en todo lo actuado en el expediente, dentro del cual, se apreció que el Municipio de Chinameca, fue notificado a través de auto de siete de octubre de dos mil quince, y sobre el que se emitió acuerdo en el que se señaló que ambos Municipios fueron notificados de forma personal.

## 9.2. Contestación a los conceptos de invalidez

En síntesis, se señalaron las siguientes contestaciones a los conceptos de invalidez:

a) En relación al inciso A), número romano I, se afirmó que en ningún momento se violó el artículo 14 constitucional, en perjuicio del Municipio de Chinameca, al afirmarse que quedaron en estado de indefensión en el procedimiento llevado a cabo por la entidad administrativa en el expediente CPLI/01/2011, mismos que fueron sustanciados por la autoridad legislativa a través de la reposición del procedimiento en relación con los errores de los que adolecía la emisión del decreto, por tanto, fueron validados dichos actos, por lo que no existe concepto que tenga que invalidarse en esta instancia ni en ninguna otra jurídicamente establecida.

b) Por lo que hace al inciso A), número romano II, se manifestó que ciertamente el referido artículo 14 constitucional establece que se deben cumplir las formalidades del procedimiento y de acuerdo con las leyes expedidas con anterioridad al hecho o al acto y, en la especie, el acto de autoridad del cual se duele la parte actora fue realizado con apego a derecho, toda vez que para emitir el Decreto 600, se cumplieron con los principios de legalidad, de seguridad jurídica y la garantía de audiencia.

c) En relación al inciso A), número romano III, se afirmó que el Municipio actor no dice nada en concreto, dado que el Poder Legislativo Local si cumplió con los requisitos de las formalidades que revisten a los decretos, por tanto, se aduce que es falso que se hayan omitido los requisitos que le dan vida legal a los decretos. Por el contrario, el trámite legislativo se llevó a cabo en los términos que establece el artículo 35 de la Constitución Política del Estado de Veracruz; mismo que realizó el dictamen y que fue discutido en el Pleno del Congreso con la aprobación de cuarenta y tres votos a favor, cero en contra y cero abstenciones, y dado que ésta arrojó voto aprobatorio de más de las dos terceras partes de los integrantes del H. Congreso del Estado de Veracruz, la presidencia declaró aprobado el proyecto de decreto que da solución al conflicto de límites territoriales entre el Municipio de Oteapan y Chinameca, dando así por concluida la votación del dictamen y, una vez aprobado el decreto, éste se turnó al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, por lo que no existe violación legal alguna a los principios de legalidad y de audiencia.

Ahora bien, por lo que hace al señalamiento en el que se afirmó que se omitió la formalidad esencial prevista en el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, es decir, sin cumplir los requisitos de la promulgación por el Ejecutivo del Estado y que este requisito manda que se le dé publicidad en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, pues bien, se observó que a todas luces la actora en este supuesto concepto de invalidez que confunde, y lo hace de manera equivocada, pues interpreta erróneamente el artículo 50 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, que en el caso que nos ocupa, no aplica, ya que el requisito de la promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, se cumplió en término de lo establecido por el Decreto 878, que crea el procedimiento para la solución de conflicto de límites territoriales intermunicipales entre el Municipio de Chinameca y Oteapan, Veracruz, y los artículos 35 y 38 de la Constitución Política del Estado de Veracruz. Por tal motivo, se afirmó que el Ejecutivo promulgó el decreto en los términos legales y sus actos y efectos fueron válidos en todas sus formas legales y, en tal virtud, no existe violación a los artículos 14 y 16 constitucionales, por lo que se sostiene la validez del Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince y fue publicado el primero de enero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz.

d) En cuanto al inciso A), número romano IV, se afirmó la validez del Decreto 600, dado que no existió ninguna violación a sus derechos procesales, ni de audiencia, ello se aprecia desde la controversia constitucional 109/2013, en el que se dijo que adolecía de claridad en la intención de la votación de los legisladores, por existir en la emisión del Decreto 878, tres alternativas, las cuales no concordaban entre las del proyecto de decreto y las publicadas en las Gace-

tas legislativas, y al sólo haber una alternativa en el proyecto de decreto que dio vida al Decreto 600, se clarifica la voluntad de los legisladores, habiéndose corregido en el procedimiento ante la autoridad legislativa con la complacencia del actor de esta controversia constitucional.

e) Por lo que hace al inciso A), número V romano, se manifestó que el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, fue emitido apegado a derecho, por lo que no se dejó en estado de indefensión al Municipio de Chinameca.

f) En relación con el inciso A), número VI, se afirmó que sí es cierto que la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y el Poder Ejecutivo del mismo Estado; valoran correctamente las pruebas aportadas en ambas partes, y el Ejecutivo procedió conforme a derecho, y el Municipio de Oteapan manifestó que en un buen discurrir jurídico del H. Congreso del Estado de Veracruz, dictó el Decreto 600. En atención a lo anterior, se señaló que el Municipio actor son argumentos inatendibles, dado que, entre otras cosas, se limitan a repetir lo mismo desde que inició en sus manifestaciones y del cual se observa que no llena las exigencias de ser verdaderos conceptos de invalidez, pues no tiene técnica ni razonamiento lógico jurídico.

g) En relación con el inciso B), se afirmó que el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, no pudo perjudicar el derecho del Municipio actor, sino que, únicamente, son elucubraciones subjetivas del Municipio de Chinameca, Veracruz, dado que son ajenas al contenido de su demanda, además de que, como bien dijo el actor, nunca estuvo en estado de indefensión en el procedimiento. Asimismo, se afirmó que no puede ser inconstitucional el acto de autoridad del que se duele el Municipio actor, ya que en todo momento estuvieron conformes con el procedimiento y con las pruebas ofrecidas por las partes y no venir ahora con sendas inconformidades que de nada les vale en estos momentos.

Por otro lado, se manifestó que, de conformidad con lo dispuesto en el apartado B del artículo 26 constitucional, 65, fracción primera, de la Ley de Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía, vigente en nuestro país, fueron conducentes para que el Congreso del Estado de Veracruz, a través de su Sexagésima Tercera Legislatura, emitiera conforme a derecho el multicitado Decreto 600, que fue publicado el día primero de enero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, razones por las cuales, se afirmó que fueron fundados los actos de autoridad emitidos en el citado decreto. Dichos actos fueron nutridos con datos que aporta el Sistema Nacional de Información, Estadística y Geográfica que son considerados oficiales y

obligatorios, por lo que los Congresos normalmente se apoyan en éstos para identificar sus límites territoriales y esto fue, precisamente, lo que hizo la autoridad administrativa legislativa y para lo cual fundó y motivó el acto emitido con el referido decreto.

h) En relación con el inciso C), se afirmó que no es verdad que se violentaran las garantías de audiencia y legalidad de manera flagrante, toda vez que puede observarse en la Gaceta Legislativa de ocho de octubre de dos mil trece, en la parte relativa a los considerandos marcados con el número 67, en el que ellos manifiestan su decisión y conformidad de lo que resolviera la autoridad legislativa del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave y Poder Ejecutivo del mismo Estado.

### **9.3. Causas de improcedencia y sobreseimiento**

En relación con la exposición de improcedencia y sobreseimiento de la demanda de controversia constitucional se señaló, en síntesis, lo siguiente:

Se recordó que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19, fracciones IV y VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las demandas de controversia constitucional son improcedentes contra actos que hubieran sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez en los casos que se refiere el artículo 115, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos, y los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. Lo anterior se señaló, porque fueron invocadas las controversias constitucionales 11/2010 y 109/2013, de las que tocó conocer y resolver a la Primera Sala de este Máximo Tribunal; y en estricto cumplimiento a su sentencia se ha emitido el Decreto 600, por lo que se afirma que se encuentra en la hipótesis prevista por la fracción IV del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en el acto que se reclama, de igual manera fue materia de una ejecutoria dictada en otra controversia y existe identidad de partes, actor, Municipio de Chinameca, Veracruz, gobernador del Estado de Veracruz, Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, y tercero interesado, Municipio de Oteapan, Veracruz; así como también existió identidad de actos de decretos legislativos reclamados límites territoriales intermunicipales e identidad de conceptos de invalidez, pues se señaló que la demanda de la presente controversia es una copia de los conceptos de invalidez invocados en la anterior demanda número 109/2013.

Asimismo, se afirma que el Municipio de Chinameca manifestó su conformidad en el proceso llevado a cabo por la autoridad legislativa y configuró con ello una confesión de hechos, por lo que, aplicando supletoriamente el artículo 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de conformidad con lo previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; toda vez que reconoce en la demanda de la controversia 109/2013 "*que sin dejar en estado de indefensión a ninguna de las partes toda vez que de cada uno de los Municipios implicados dimos cumplimiento en tiempo y en forma a todos los requerimientos a que fuimos sometidos durante la secuela del procedimiento*", por ello, se afirmó la conformidad del Municipio de Chinameca, en relación con la actuación del Poder Legislativo sobre la solución de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, ambos del Estado de Veracruz, lo que trajo como consecuencia se garantizara la legalidad, seguridad jurídica, equidad y derecho de audiencia a quienes fueron partícipes en el proceso llevado a cabo en su momento, ante la instancia administrativa legislativa, por lo anterior, se afirmó que el presente asunto resulta improcedente y se solicitó el sobreseimiento de la presente controversia constitucional.

**DÉCIMO.—Opinión del procurador general de la República.** El referido funcionario no emitió opinión en la presente controversia constitucional.

**DÉCIMO PRIMERO.—Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se llevó a cabo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

**DÉCIMO SEGUNDO.—Dictamen.** Previo dictamen formulado por auto de siete de julio de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó remitir el asunto para su avocamiento y resolución a la Primera Sala de este Alto Tribunal.

**DÉCIMO TERCERO.—Avocamiento.** Mediante proveído de dos de agosto de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del asunto y, además, determinó enviar nuevamente los autos a la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, para la elaboración el proyecto de resolución correspondiente.

## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>8</sup> 10, fracción I, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;<sup>9</sup> en relación con el punto tercero,<sup>10</sup> y el punto segundo, fracción I,<sup>11</sup> del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se plantea un conflicto entre el Estado de Veracruz, por conducto de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, y el Municipio de Chinameca, de la misma entidad, sin que se haya impugnado una norma general.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** A continuación, procede analizar la oportunidad en la presentación de la demanda, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

El Municipio actor impugna el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, publicado el primero de enero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el cual tiene naturaleza de acto, en tanto crea una situación jurídica particular y concreta, consistente en determinar los límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, ambos de esa misma entidad.

<sup>8</sup> "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

<sup>9</sup> "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno: I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

"Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

<sup>10</sup> "Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

<sup>11</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 aquellas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención."

De conformidad con el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>12</sup> tratándose de actos, el plazo para la promoción de controversias constitucionales será de treinta días, contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.

En el caso, el Municipio actor se ostentó sabedor del decreto impugnado, con motivo de su publicación en el medio de difusión oficial del Estado, el primero de enero de dos mil dieciséis, por lo que el plazo transcurrió **del lunes cuatro de enero al miércoles diecisiete de febrero de dos mil dieciséis**, debiendo descontarse del cómputo los días dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de enero; así como seis, siete, trece y catorce de febrero, por corresponder a sábados y domingos; así como el día primero, cinco y doce de febrero del mismo año, por ser inhábiles, de conformidad con el artículo 2o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el diverso 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo, el Acuerdo General Número 18/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, y la sesión privada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de once de febrero de dos mil dieciséis.

En consecuencia, toda vez que la demanda de controversia constitucional se presentó el veintinueve de enero de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción, es evidente que su presentación fue oportuna.

**TERCERO.—Legitimación de la parte actora.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>13</sup> el Municipio de la Villa de Chinameca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, es ente legitimado para promover este medio de control constitucional.

<sup>12</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>13</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

En la presente controversia constitucional, promovió la demanda el Municipio de la Villa de Chinameca, Estado de Veracruz, por conducto de Marcos Morales Patraca, quien se ostentó, como síndico único municipal y representante legal del Municipio de la Villa de Chinameca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, carácter que acreditó con copia certificada de la constancia de mayoría de la elección de síndico único electo en el proceso electoral de dos mil trece, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el tres de enero de dos mil catorce,<sup>14</sup> así como de la sesión de instalación de ese Ayuntamiento Municipal de primero de enero de dos mil catorce, de la que se advierte que estará en funciones durante el periodo dos mil catorce al dos mil diecisiete.<sup>15</sup>

Al respecto, el artículo 37, fracciones I y II, de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz<sup>16</sup> dispone que los síndicos tendrán las atribuciones para procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigios en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad, y representar legalmente al Ayuntamiento.

De acuerdo con las disposiciones anteriores, el síndico único cuenta con la representación del Municipio y, por tanto, tiene legitimación procesal para promover la controversia constitucional, cuestión que ha sido reconocida por este Alto Tribunal en la tesis de jurisprudencia, de rubro:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SÍNDICO ÚNICO DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE VERACRUZ, TIENE LEGITIMACIÓN PROCESAL PARA COMPARECER EN SU REPRESENTACIÓN, SIN REQUERIR FORMALIDAD O ACUERDO ESPECIAL PREVIO.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz, el 'síndico único' es el encargado de la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales y de la representación jurídica de los Ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, sin que exista ninguna disposición que ordene formalidad o acuerdo previo del Ayuntamiento

<sup>14</sup> Fojas 47 a 48 del expediente principal.

<sup>15</sup> Foja 51 del expediente principal.

<sup>16</sup> "Artículo 37. Son atribuciones del síndico: I. Procurar, defender y promover los intereses del Municipio en los litigio (sic) en los que fuere parte, comparecer a las diligencias, interponer recursos, ofrecer pruebas y formular alegatos, formular posiciones y, en su caso, rendir informes, promover el juicio de amparo y el juicio de lesividad. Para delegar poderes, otorgar el perdón judicial, desistirse, transigir, comprometerse en árbitros o hacer cesión de bienes municipales, el síndico requiere la autorización previa del Cabildo; II. Representar legalmente al Ayuntamiento."

para llevar a cabo estas funciones, ya que la materia propia de las sesiones que éste lleva a cabo se refiere específicamente a los asuntos sustantivos propios de la administración del Municipio. Por tanto, el 'síndico único', en uso de las atribuciones que la ley le otorga, puede promover y representar legalmente al Municipio en cualquier litigio, como lo es la controversia constitucional, sin que se establezca condición o requisito formal previo para ello."<sup>17</sup>

De lo anterior se desprende que, conforme a la legislación local, el síndico único del Municipio de la Villa de Chinameca, Estado de Veracruz, posee la representación jurídica en todos los procesos judiciales, por lo que, como ya se ha establecido, sí procede reconocerle legitimación para interponer el presente juicio.

Asimismo, si dicho Municipio es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, facultado para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación activa necesaria para promoverla.

#### CUARTO.—**Legitimación de las partes demandadas.**

Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de las autoridades demandadas, al ser también una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte sea la obligada por la ley para satisfacer la exigencia de la demanda, en caso de que ésta resulte fundada.

En la presente controversia se señalan como autoridades demandadas a:

##### **a) El Poder Legislativo del Estado de Veracruz.**

Por cuanto hace al Poder Legislativo, comparece Octavia Ortega Arteaga, quien acreditó su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Veracruz, con copia de la Gaceta Oficial en el que se encuentra inserto el acuerdo relativo a la integración de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso de la entidad (fojas ciento treinta y ciento treinta y uno del expediente principal), y cuenta con la facultad para contestar la demanda en representación del Poder Legislativo de la entidad,

<sup>17</sup> Novena Época. Registro digital: 192100. Instancia: Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, materia constitucional, tesis P./J. 52/2000, página 720. Controversia constitucional 25/98. Ayuntamiento del Municipio de Xalapa, Veracruz. 23 de marzo de 2000. Unanimidad de nueve votos.

en términos de lo dispuesto en el artículo 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, que a la letra disponen:

### **Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz**

"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."

Conforme a la cual, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Veracruz, se encuentra facultado para representar legalmente a dicho Congreso, además, el Poder Legislativo tiene legitimación para contestar la demanda de la presente controversia constitucional, al ser a quien se le imputa el acto impugnado.

#### **b) El Poder Ejecutivo de la entidad.**

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, contestó la demanda Javier Duarte de Ochoa, en su carácter de gobernador de la entidad, lo que acreditó con copia certificada de la Gaceta Oficial del Estado Número Doscientos Treinta y Cinco de veintisiete de julio de dos mil diez, que contiene la publicación de la declaratoria del gobernador electo del Estado,<sup>18</sup> para el periodo comprendido del uno de diciembre de dos mil diez al treinta de noviembre de dos mil dieciséis, expedida por la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Veracruz, así como el acta de sesión solemne de uno de diciembre de dos mil diez, de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado,<sup>19</sup> que contiene la toma de protesta como gobernador de esa entidad.

Sobre el particular, los artículos 42 y 49, fracción XVIII, de la Constitución Política del Estado de Veracruz<sup>20</sup> disponen que el Poder Ejecutivo del

<sup>18</sup> Fojas 146 a 152 del expediente principal.

<sup>19</sup> Fojas 153 a 159 del expediente principal.

<sup>20</sup> "Artículo 42. El Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, denominado: gobernador del Estado."

"Artículo 49. Son atribuciones del gobernador del Estado:

"...

"XVIII. Representar al Estado, para efectos de lo dispuesto por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal."

Estado se deposita en el gobernador y que una de sus atribuciones es representar al Estado, en las controversias constitucionales en las que sea parte, por lo que es de concluirse que tiene legitimación para participar en este medio de control constitucional. Además, el Poder Ejecutivo cuenta con la legitimación pasiva para comparecer al presente juicio, toda vez que se le imputa la publicación del decreto cuya invalidez se demanda.

Finalmente, cabe señalar que el Municipio actor también señaló como demandados al presidente de la Mesa Directiva y al presidente de la Comisión Permanente de Límites Territoriales Municipales, ambos de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y a la procuradora general de la República; no obstante —como se adelantó—, en el auto admisorio de la demanda no se les reconoció tal carácter, por tratarse de funcionarios dependientes del Poder Legislativo; y a la segunda, por ser parte autónoma en la controversia constitucional, de conformidad con lo previsto en el numeral 10, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>21</sup>

QUINTO.—**Causas de improcedencia y sobreseimiento.** A continuación, se analizarán las causas de improcedencia invocadas por las partes, por tratarse de una cuestión de orden público y de estudio preferente.

**1. Causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.** El Congreso, gobernador y el Municipio de Oteapan, todos del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, coinciden en sostener, por distintas razones, que en el caso debe sobreseerse, sin entrar al estudio de fondo del asunto, en virtud de que, a su juicio, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>22</sup> en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, en síntesis, por lo siguiente:

a) Que el Decreto 600 impugnado por el Municipio actor, se generó en cumplimiento de la ejecutoria dictada en la controversia constitucional 109/2013, promovida también por el Municipio actor en el presente juicio.

<sup>21</sup> "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ... IV. El procurador general de la República."

<sup>22</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Señala que se trata de un acto que siguió los lineamientos establecidos en la ejecutoria dictada en la referida controversia constitucional, respecto del cual, el Poder Legislativo estuvo informando a este Alto Tribunal, con objeto de que se tuviera por cumplida dicha ejecutoria, lo que ocurrió precisamente con la emisión del Decreto 600.

Aduce que en el caso existen las mismas partes, actora, poderes demandados y tercero interesado, y que si bien no se trata del mismo decreto impugnado, sí se trata, en esencia, del mismo asunto, es decir, la resolución de un conflicto de límites territoriales.

Argumenta que, del análisis a los conceptos de invalidez contenidos en la demanda, se tiene que algunos de ellos son similares a los planteados en la demanda de origen de las controversias constitucionales 11/2010 y 109/2013.

Concluye que, por las razones señaladas, se colma en el presente asunto la segunda hipótesis contenida en la fracción IV del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

**b)** Asimismo, que el acto que se reclama en el presente juicio fue materia de dos ejecutorias dictadas en dos controversias, que se encuentran radicadas ante este Alto Tribunal, con los números 11/2010 y 109/2013, que le tocó conocer y resolver a esta Primera Sala, y señala que existe identidad de partes (actora, demandados y tercero interesado), así como identidad de actos (decretos legislativos, relativos a límites territoriales municipales), y de conceptos de invalidez, en relación con los planteados en las referidas controversias constitucionales.

Debe desestimarse la causal de improcedencia en estudio, en atención a las consideraciones siguientes:

Conforme a lo dispuesto en el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia, las controversias constitucionales son improcedentes:

**i.** Contra normas generales o **actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia;** o,

**ii.** Contra las **resoluciones dictadas con motivo de su ejecución.**

En los dos supuestos anteriores, la improcedencia se actualiza siempre y cuando se cumpla la condición exigida en el propio precepto, consistente en que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos

de invalidez, en relación con los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.<sup>23</sup>

Señalado lo anterior y por lo que hace al argumento sintetizado en el **inciso a)**, consistente en que el acto impugnado en la presente vía es una resolución dictada con motivo de la ejecución de una sentencia dictada en otras controversias, esta Primera Sala considera que es infundado y procede desestimar la causal invocada, pues si bien es cierto que, como lo aduce el Poder Ejecutivo Estatal, el Decreto 600 impugnado, se dictó en cumplimiento de la ejecución de la controversia constitucional 109/2013 –según se desprende del expediente relativo, el cual se toma en cuenta, por constituir un hecho notorio para esta Primera Sala–, también lo es que en dicha sentencia se dejó al Congreso Local en libertad para fijar en definitiva, con plenitud de jurisdicción, los límites territoriales de los Municipios de Chinameca y Oteapan, ambos del Estado de Veracruz.

Esto es, que aunque en la resolución señalada se establecieron ciertos lineamientos, éstos no tienen el alcance que pretende el Poder Ejecutivo actor, ya que no se dio un lineamiento absoluto para resolver en un sentido específico, sino que, contrario a ello, se determinó ordenar al Poder Legislativo del Estado de Veracruz **reponer**, a la brevedad, **el procedimiento legislativo** relativo a la fijación de los límites territoriales de dichos Municipios, para el efecto de que se sometiera nuevamente a la aprobación del Pleno el dictamen con proyecto de decreto, de fecha cuatro de octubre de dos mil trece, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, u otro que, en su caso, se ordene elaborar, a fin de que, con plenitud de jurisdicción, emitiera la resolución que pone fin al procedimiento respectivo, en los términos de la legislación aplicable al caso.

En este sentido, se sigue que aunque el Decreto 600 impugnado en la presente vía, se emitió en ejecución de una sentencia dictada en otra controversia constitucional, debe entenderse que su impugnación en esta vía sí es procedente, por cuanto hace a todas aquellas cuestiones que no quedaron vinculadas a lo estrictamente ordenado en la ejecutoria, como en el caso lo es la forma concreta en que el Congreso Local sustanció el procedimiento que

---

<sup>23</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

en la sentencia le fue ordenado que culminó ese procedimiento, mediante el cual, en cumplimiento a la ejecutoria, fijó los límites territoriales que corresponden a los Municipios señalados y que ahora se reclama, pues —se insiste—, en la sentencia dictada en la controversia constitucional 109/2013, esta Primera Sala otorgó al Congreso Estatal libertad para obrar o decidir.

Sirven de apoyo a lo anterior, las consideraciones contenidas en la sentencia dictada por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 13/2000, en sesión de dieciocho de septiembre del año dos mil, de la que derivó la tesis jurisprudencial P./J. 136/2000, que se transcribe a continuación:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES PROCEDENTE EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN ACATAMIENTO DE UNA EJECUTORIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN EL ASPECTO EN QUE SE DEVOLVIÓ PLENITUD DE JURISDICCIÓN A LA AUTORIDAD DEMANDADA.—Si en una controversia constitucional se declara la invalidez de una resolución para determinados efectos, de la nueva resolución pronunciada por la autoridad demandada, en cumplimiento de la ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe distinguirse entre el actuar de aquella que queda vinculado a lo estrictamente ordenado en dicha ejecutoria, del actuar en que queda en plena libertad al habersele devuelto jurisdicción para obrar o decidir. El primer aspecto sólo puede ser materia de análisis en la queja que por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia que declaró la invalidez de la resolución impugnada se haga valer, a fin de determinar si existe o no exceso a lo mandado por rebasarse o decidirse sobre puntos diversos a los que determina la declaración de invalidez, o bien, si existe defecto por no actuar según todo lo mandado, o por omitirse algún punto que se ordenó examinar. En cambio, el segundo aspecto, aquel en que la demandada queda en libertad de actuar o decidir por habersele devuelto jurisdicción, sólo puede ser materia de análisis en un nuevo juicio de controversia constitucional."<sup>24</sup>

Igualmente, resulta **infundado** el argumento sintetizado en el **inciso b)**, en el que se sostiene que el acto reclamado en el presente juicio fue materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, pues, contrariamente a lo aducido, en el caso concreto ello no se actualiza, ya que el acto que se impugna

---

<sup>24</sup> Novena Época. Registro digital: 190696. Tesis de jurisprudencia P./J. 136/2000, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 993 (Controversia constitucional 13/2000. Ayuntamiento del Municipio de Temixco, Morelos. 18 de septiembre de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot).

en la presente vía se hace consistir en el Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, publicado el primero de enero de dos mil dieciséis en la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y dicho acto no ha sido materia de una ejecutoria dictada por este Alto Tribunal en otra controversia constitucional, es decir, en la controversia constitucional 11/2010, ni en la 109/2013, resueltas en sesiones de veintinueve de septiembre de dos mil diez y veintiuno de enero de dos mil quince, respectivamente. La primera controversia consistió en determinar la constitucionalidad del diverso Decreto 591, de cuatro de enero de dos mil diez, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el dieciocho del mismo mes y año. Asimismo, la segunda controversia se enfocó a determinar la constitucionalidad del Decreto 878, de ocho de octubre de dos mil trece, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el once de octubre del mismo mes y año; y de ahí lo infundado de su argumento.

Lo que no se desvirtúa por la circunstancia aducida de que en los dos decretos referidos por el Municipio tercero interesado, el Congreso del Estado haya fijado los límites territoriales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, ambos del Estado de Veracruz, pues ello no altera el hecho es que –se reitera– no existe una ejecutoria dictada por este Alto Tribunal en una controversia constitucional, precisamente, respecto del Decreto 600 impugnado y, por tanto, no se surte la hipótesis de improcedencia en estudio, resultando irrelevante, en consecuencia, examinar si en el caso concreto, se cumple la condición de que exista identidad de partes, actos y conceptos de invalidez que exige el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia.

## **2. Causal de improcedencia derivada de lo dispuesto en el artículo 1o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles.**

Sostiene el Municipio de Oteapan, Veracruz, medularmente, que la controversia constitucional debe sobreseerse, al actualizarse una causa de improcedencia que, a su juicio, resulta de lo dispuesto en el artículo 1o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con lo establecido en el artículo 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles en vigor, aplicado supletoriamente, ello, porque aduce que en la página trece de la demanda de controversia constitucional 109/2013, el Municipio actor señaló lo siguiente:

"Ahora bien, como se desprende de todo lo actuado en el expediente CEPLI/2011 (sic), del índice del honorable Congreso del Estado, el procedimiento que fue creado por el órgano legislativo antes mencionado, para dirimir dicho

conflicto territorial, entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz, fueron cumplidos y desahogados en todas sus etapas procesales, sin dejar en estado de indefensión, a ninguna de las partes, toda vez de que de cada uno de los Municipios implicados, dimos cumplimiento en tiempo y forma, a todos los requerimientos a que fuimos sometidos, durante la secuela del procedimiento, es decir, cumplimos con las cargas de ofrecer las pruebas que a nuestra parte correspondió, y que para mejor proveer, y resolver conforme a derecho, con fecha trece y catorce de marzo del año en curso, se desahogó la prueba de inspección ocular." (foja trece)

Con lo que sostiene que el Municipio actor *manifiesta su conformidad con el proceso administrativo llevado a cabo por la autoridad legislativa* y, por tanto, asevera una confesión de hechos de su parte (en el escrito de demanda), que tiene como consecuencia la aplicación del artículo 200 del Código Federal de Procedimientos Civiles,<sup>25</sup> aplicado supletoriamente, toda vez que –afirma– la parte actora reconoce que no se dejó en estado de indefensión a ninguna de las partes, así como que cada uno de los Municipios implicados dio cumplimiento, en tiempo y forma, a todos los requerimientos a que se les sometió durante la secuela del procedimiento.

Esta Primera Sala estima que el planteamiento anterior involucra una cuestión que atañe al fondo del asunto, como lo sería dilucidar, en su caso, si las aseveraciones del Municipio actor a que se refiere el Municipio tercero interesado hacen prueba plena en su contra, en el sentido que propone, esto es, que la parte actora está conforme con el proceso administrativo llevado a cabo por la autoridad legislativa, de tal suerte que sus aseveraciones entrañan, además, su confesión en cuanto al plano de legalidad, seguridad jurídica, equidad y derecho de audiencia al que fue partícipe en el proceso llevado a cabo por el órgano legislativo demandado.

Esto es, la cuestión relativa, entre otras cosas, a si en el presente caso quedó acreditado o no el cumplimiento de los principios de legalidad, seguridad jurídica y demás garantías a que alude el Municipio tercero interesado, por parte de las autoridades demandadas, en cuanto hace al proceso legislativo que se llevó a cabo para la aprobación, expedición y publicación del Decreto 600 impugnado constituye, precisamente, la materia de fondo sobre la que habrá de pronunciarse este Alto Tribunal; y de ahí que la causa de

---

<sup>25</sup> "Artículo 200. Los hechos propios de las partes, aseverados en la demanda, en la contestación o en cualquier otro acto del juicio, harán prueba plena en contra de quien los asevere, sin necesidad de ofrecerlos como prueba."

improcedencia en estudio deba desestimarse, como reiteradamente lo ha sostenido este Alto Tribunal en casos similares.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 92/99, intitulada "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>26</sup>

Así, al no actualizarse las causales de improcedencia invocadas por las partes y no advertirse de oficio que se actualice alguna otra diversa a las analizadas, se concluye que no procede el sobreseimiento.

**SEXTO.—Estudio de fondo.** Procede ahora analizar los conceptos de invalidez de la parte actora, en los cuales, medularmente, señala:

Que el decreto impugnado es ilegal y que violenta la garantía de audiencia, de legalidad, de seguridad jurídica y la exacta aplicación de la ley, pues en forma irresponsable y fraudulenta se fijaron los límites territoriales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, violentando el Decreto 279, que fue creado para dirimir, precisamente, dicho conflicto territorial, toda vez que repitieron las vértices y coordenadas señaladas en la diligencia de inspección, que fueron tomadas del Decreto 591, que corresponde a la dotación ejidal, que le fue otorgada al Municipio de Oteapan, Veracruz, para la ampliación de su ejido, que fue declarado inválido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Que la dotación que le fue otorgada al Municipio de Oteapan, para la ampliación de su ejido, aun cuando fueron tomadas de la Hacienda Tonalapan, perteneciente a la propiedad de Chinameca, afectó parte del territorio del Municipio de dicha entidad municipal. Asimismo, la cuestionada dotación de ninguna manera significa que esas tierras correspondan al Municipio de Oteapan, ya que es de explorado derecho que, tratándose de dotaciones ejidales, éstas pueden afectar un territorio, no sólo de dos Municipios, sino de

---

<sup>26</sup> Cuyo texto dispone: "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.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

un Estado y otro, por consiguiente, dicha dotación, jamás pudo afectar la propiedad de un Municipio y mucho menos su límite territorial y la propiedad del Municipio de Oteapan; que de ninguna manera las tierras ejidales le fueron dotadas al Municipio de Oteapan, toda vez que jamás crearon un núcleo de población porque las tierras le fueron otorgadas con el objeto de servir para cultivo del campo, por lo que si la pretensión del legislador fue la de establecer un núcleo de población, debió hacer la solicitud correspondiente.

Que se ignora y se pasa por alto todo lo actuado en el expediente CPLI/01/2011 y, en especial, la diligencia de inspección.

Que el Decreto 600, no fue fundado y motivado por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, y mucho menos estudiado, toda vez que dichos legisladores desconocen completamente el problema limítrofes entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, sino que irresponsablemente transcriben el Decreto 591, que fue invalidado, por este Alto Tribunal, en la controversia constitucional 11/2010.

Se aduce que se violenta el artículo 14 constitucional, pues no se respetó la garantía de previa audiencia, dado que se emitió el dictamen sin haber llamado al Municipio de Chinameca, y se funda en pruebas documentales, utilizadas y conceptuadas exprofeso, donde les concedió pleno valor, sin tomar en cuenta, que son documentos que fueron invalidados, en el Decreto 591, y, además, de ser documentos que acreditan la afectación ejidal los cuales no son susceptibles de modificar el territorio de la entidad municipal de Chinameca.

Que el Congreso Local trató de darle una formalidad legal a un acto que se encuentra invalidado en la controversia constitucional 11/2010, y se hace efectivo el Decreto 591 que fue totalmente invalidado –de fondo y forma– estableciendo las vértices y coordenadas que ya fueron tomadas de la inspección o caminamiento del propio Decreto 591.

Que se violentó el artículo 115 de la Carta Magna, vinculado con el artículo 68 de la Constitución Local del Estado de Veracruz, que se traduce en un ataque de dichas instituciones fundamentales del federalismo, al ser violentadas las garantías de audiencia, legalidad, seguridad jurídica, exacta aplicación de la ley y violaciones al debido proceso.

Previamente al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, es necesario tener en consideración los antecedentes siguientes:

Del análisis a las constancias que obran en el expediente principal, así como de las que se integraron a los expedientes formados con motivo de las controversias constitucionales 60/2004, 11/2010 y 109/2013, que guardan estrecha relación con el presente caso, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria conforme al artículo 1o. de la ley de la materia,<sup>27</sup> y además, por analogía, con el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia número P/J. 43/2009, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.",<sup>28</sup> de la que se advierte, en lo que interesa, lo siguiente:

La existencia de un conflicto añejo entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, por una parte del territorio que ambos consideran les corresponde, el cual ha significado que la delimitación territorial entre ambos Municipios haya sido objeto de diversos decretos emitidos por el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, entre los que son de destacar, los siguientes:

**1. El Decreto 527**, de dieciséis de enero de dos mil tres, el cual ratificó la resolución presidencial de veintinueve de noviembre de mil novecientos sesenta y siete, que dota de una porción de tierra al Municipio de Oteapan, considerando como plano oficial el realizado para dicha resolución, en el que se señaló la extensión y límites territoriales de ese Municipio, así como los límites oficiales entre Oteapan y Chinameca.

Esta resolución pretendía atender la solicitud formulada por el Ayuntamiento de Oteapan, en el que solicitaba se resolviera el problema de límites

---

<sup>27</sup> "Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

<sup>28</sup> Cuyo texto dice: "Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o., resulta válida la invocación por el tribunal de hechos notorios, aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. En ese sentido, es indudable que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de integrantes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que les han sido planteadas pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias dictadas en aquéllas, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al expediente, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ejercerse para resolver la contienda judicial."

entre los Municipios de referencia, con motivo de las colonias denominadas "La Tina" y "El Porvenir".

2. El **Decreto 537**, de treinta de enero de dos mil tres, mediante el cual, el Congreso Local **revocó el Decreto 527** antes referido, confirmó el acuerdo económico del propio Congreso, de veintiocho de septiembre de mil novecientos ochenta y tres **–determinando la pertenencia de la zona denominada "Tina Chica", al Municipio de Chinameca–**, y fijó la superficie del Municipio de Oteapan.<sup>29</sup>

3. El **Decreto 591**, de dieciocho de enero de dos mil diez, en cuyos artículos primero y segundo se **determinó, respectivamente, abrogar el referido Decreto 537 y fijar los límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan**, conforme a las coordenadas que al efecto estableció en el propio decreto.

**El Decreto 591 fue declarado inválido** por esta Primera Sala, al resolver la controversia constitucional 11/2010,<sup>30</sup> promovida por el Municipio de Chinameca.

En atención a la invalidez decretada –la cual obedeció a que en el procedimiento seguido por el Congreso Local para su emisión, se violó en perjuicio del Municipio actor la garantía de audiencia–, se ordenó al Congreso del Estado de Veracruz, lo siguiente:

- Establecer para ello reglas procesales claras, previas al inicio del procedimiento, que permitieran a las partes intervenir efectivamente en el mismo, teniendo la oportunidad de ofrecer y desahogar pruebas y rendir alegatos, debiendo informar periódicamente a esta Suprema Corte sobre el cumplimiento del fallo.
- Iniciar a la brevedad el procedimiento de fijación de límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, el cual debería cumplir con los están-

<sup>29</sup> En contra del Decreto 537, el Municipio de Oteapan promovió un juicio de amparo indirecto, el cual fue sobreseído por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver en definitiva el amparo en revisión RAD. 328/2003, mediante sentencia dictada en sesión celebrada el quince de enero de dos mil cuatro. Asimismo, el Municipio de Oteapan promovió ante este Alto Tribunal controversia constitucional, a la que correspondió el número 60/2004, resuelta por esta Primera Sala, en sesión del diez de noviembre de dos mil cuatro, en el sentido de sobreseer, al haber resultado extemporánea la presentación de la demanda.

<sup>30</sup> La controversia constitucional 11/2010, se resolvió en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil diez, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente).

dares fijados por este tribunal para el desarrollo de los procedimientos en los que pueda verse afectada la integración territorial de un Municipio.

En cumplimiento al fallo anterior, el Congreso del Estado de Veracruz llevó a cabo, entre otras, las acciones siguientes:

a) Emitió el "**Decreto 279, que crea el procedimiento para la solución del conflicto de límites territoriales intermunicipales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz**", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veinticinco de julio de dos mil trece, en el que se establecen las reglas procesales para dirimir el conflicto de límites existente entre los mencionados Municipios; y,

b) Sustanció el procedimiento previsto en el referido Decreto 279, el cual culminó con la emisión del Decreto 878, por el que se resolvió el conflicto de límites territoriales entre estas comunidades vecinas.

Por lo anterior, mediante auto de veintisiete de noviembre de dos mil trece,<sup>31</sup> dictado en el expediente principal de la controversia constitucional 11/2010, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio por cumplida la sentencia, al considerar que el Poder Legislativo acreditó haber establecido reglas procesales previas al inicio del procedimiento en términos de las solicitudes que los Municipios de Oteapan y Chinameca le había formulado; emplazó a las partes y sustanció una etapa probatoria con la posibilidad de que formularan alegatos y, finalmente, resolvió el conflicto limítrofe mediante la emisión del Decreto 878.<sup>32</sup>

4. Posteriormente, el Municipio de Villa de Chinameca, Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, promovió controversia constitucional, en la que demandó la invalidez del **Decreto 878**, de ocho de octubre de dos mil trece, publicado el once de octubre de dos mil trece en la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, a la que correspondió el número 109/2013; seguido el trámite esta Primera Sala, en sesión de veintiuno de enero de dos mil quince, determinó que el Decreto 878 impug-

<sup>31</sup> Fojas 1328 a 1335 vuelta.

<sup>32</sup> Es de señalar que, mediante escrito recibido el cinco de diciembre de dos mil trece en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el delegado del Municipio de Chinameca, Veracruz, interpuso recurso de queja por defecto en la ejecución de la sentencia dictada en la controversia constitucional 11/2010. Mediante proveído de seis de diciembre de dos mil trece, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por interpuesto el recurso de queja, al que le correspondió el número 5/2013-CC, el cual se encuentra pendiente de resolución.

nado **había sido emitido sin haberse satisfecho el procedimiento deliberativo** que debió culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, por lo que declaró su invalidez en atención a las siguientes consideraciones:

Precisó que el referido Decreto 878 constituía la resolución que puso fin al procedimiento establecido para dar solución al conflicto de límites territoriales existente entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz, el cual se reguló en el "**Decreto 279**, que crea el procedimiento para la solución del conflicto de límites territoriales intermunicipales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz", publicado en la Gaceta Oficial del Estado el veinticinco de julio de dos mil once.

Al efecto, señaló que dicho procedimiento se desarrolló en los siguientes términos:

#### **a) Notificación del inicio del procedimiento**

- La Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales notificará personalmente a las partes el inicio del procedimiento para dirimir el conflicto de límites territoriales, para que dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la notificación personal, se apersonen las partes en el procedimiento mediante escrito que debe cumplir los requisitos señalados.

- Si el escrito inicial no cumple con los requisitos o no se acompaña con la documentación que se deba anexar, se prevendrá, por escrito y por una sola vez, a la parte interesada para el efecto de que subsane la falta.

- Las promociones y actuaciones se harán por escrito y se formará un expediente integrado por todas las actuaciones y promociones que se realicen al respecto, el que deberá estar a disposición de las partes para su consulta.

- Las partes podrán consultar el expediente que se forme con motivo del conflicto, así como sus anexos y actuaciones, y obtener copia certificada de los documentos y actuaciones que los integran.

#### **b) Oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas**

- La Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales acordará sobre la admisión de las pruebas ofrecidas por las partes, señalando día y hora para su desahogo, mismo que deberá verificarse dentro de los sesenta días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación al interesado del acuerdo de admisión.

- De no desahogarse las pruebas ofrecidas por las partes dentro del plazo establecido, a petición de éstas, se podrá ampliar hasta por treinta días hábiles.

- Una vez cerrado el periodo de alegatos, la Comisión Permanente de Límites Territoriales podrá allegarse de pruebas para mejor proveer, sin perjuicio de las pruebas supervenientes que se podrán ofrecer hasta antes de que se emita el dictamen correspondiente.

- La Comisión Permanente de Límites Territoriales podrá ordenar, en todo tiempo, la práctica, repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, o bien, acordar la exhibición o desahogo de pruebas, siempre que lo estime necesario para el conocimiento de la verdad sobre el asunto. El acuerdo relativo se notificará personalmente a las partes a fin de que intervengan.

- En relación con el ofrecimiento, desahogo y valoración de las pruebas, el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz, será el ordenamiento jurídico supletorio.

### **c) Oportunidad de alegar**

- Desahogadas las pruebas ofrecidas, se cierra el periodo probatorio y se da el término de quince días hábiles para que las partes formulen sus alegatos, los cuales serán considerados como la opinión a que se refiere el artículo 4 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

### **d) Dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas**

- Concluida la etapa de alegatos, el expediente se pondrá a la vista del gobernador del Estado, para que emita su opinión dentro de un plazo de quince días hábiles; **emitida o no su opinión, la Comisión Permanente de Límites Territoriales solicitará la devolución del expediente, continuándose con el procedimiento establecido.**

- **El procedimiento culmina con la aprobación del decreto por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado. Dicha resolución será definitiva y las partes estarán obligadas a su cumplimiento.**

### **e) Procedimiento de fijación de límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan**

Asimismo, se precisó que una vez emitido el Decreto 279 a que se hizo referencia, el Congreso del Estado inició el procedimiento de solución del

conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, el cual culminó con la emisión del Decreto 878.

Indicándose, que una vez concluida la etapa de alegatos y desahogada la prueba de inspección que para mejor proveer ordenó con posterioridad la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, mediante oficio de once de abril de dos mil trece, signado por la presidenta de dicha comisión, se remitió al gobernador del Estado de Veracruz el expediente CPLI/001/2011, a fin de que emitiera su opinión, en relación con el conflicto de límites territoriales intermunicipales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan.

Que el gobernador del Estado dejó de emitir su opinión dentro del término legal que se le concedió para ello, por lo que, con fecha nueve de julio de dos mil trece, la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales emitió el dictamen y proyecto de decreto para la solución del conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, el cual fue presentado al Pleno del Congreso del Estado.

Luego, en sesión de dieciséis de julio de dos mil trece, el dictamen de la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, relativo al proyecto de decreto de nueve de julio de dos mil trece, por el que se establecía el límite territorial del Municipio de Oteapan, se sometió a votación ante el Pleno del Congreso del Estado de Veracruz, dispensándose su lectura debido a que previamente había sido publicado en la Gaceta Legislativa. Se sometió a debate en un solo acto, en lo general y en lo particular, por constar de menos de 10 artículos, sin que algún diputado interviniera para la discusión. Posteriormente se votó en forma nominal, en lo general y en lo particular, obteniendo como resultado 13 votos a favor del dictamen, 0 votos en contra y 30 abstenciones, teniéndose por no aprobado.

Posteriormente, en atención al requerimiento emitido en la controversia constitucional 11/2010, para que el Congreso diera total cumplimiento al fallo dictado en dicho juicio, el cuatro de octubre de dos mil trece, la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales emitió dictamen y proyecto de decreto, en el cual presentó al Pleno del Congreso del Estado tres alternativas de solución al conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca.

De la versión estenográfica correspondiente, se advirtió que el dictamen con proyecto de decreto en el que se propusieron las tres alternativas, se sometió a votación del Pleno del Congreso en la sesión de ocho de octubre de dos mil trece. En razón de que el dictamen no fue distribuido con cuarenta y ocho horas de antelación a la sesión, se dispensó en votación económica

dicho trámite. Asimismo, se dispensó su lectura. Luego, se sometió a debate en un solo acto, en lo general y en lo particular, en razón de que, según lo indicó el propio presidente: "el dictamen que nos ocupa consta de menos de diez artículos", sin que algún diputado interviniera para la discusión.

Se puso a consideración el procedimiento de votación consistente en votar por separado de cada una de las propuestas para definir cuál obtenía las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, y en su caso, hacer la declaratoria de aprobación y ordenar que se emita el decreto correspondiente; y para el caso de que ninguna de las alternativas alcanzara la votación requerida en dos vueltas sucesivas, se aplicaría, por analogía, el mecanismo de voto alternativo o preferencial previsto en los artículos 67, fracción I, inciso c), de la Constitución Política y 114, fracción VI, del Código Electoral, ambos para el Estado de Veracruz, procedimiento que fue aprobado en sus términos.

Posteriormente, se puso a consideración en votación nominal la primera alternativa de solución, obteniendo como resultado 43 votos a favor del dictamen, 0 votos en contra y 0 abstenciones, y con base en tal resultado, se tuvo por aprobada, al obtenerse más de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado de Veracruz.

Como consecuencia de lo anterior, se ordenó emitir el decreto correspondiente, conteniendo la alternativa de solución sobre el conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, aprobada por la mayoría calificada de los integrantes del Congreso, así como remitir dicho decreto al titular del Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Estado.

Lo antes reseñado deja en evidencia que, lo que aprobó el Congreso del Estado de Veracruz, en la sesión de ocho de octubre de dos mil trece, fue **la primer alternativa** contenida en el dictamen con proyecto de decreto que se sometió a su aprobación, la cual corresponde a la que ya se había sometido a la aprobación del Pleno en la sesión celebrada el dieciséis de julio de dos mil trece, sin alcanzar la votación requerida, tal como lo precisa el mismo dictamen de cuatro de octubre de dos mil trece, en la tercera alternativa propuesta, en la que se indica también que la segunda alternativa corresponde a la que fue aprobada por el Pleno de la Sexagésima Legislatura del Congreso Local, durante la sesión celebrada el diecisiete de diciembre de dos mil nueve, de la cual derivó el Decreto 591, cuya invalidez declaró este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 11/2010.

No obstante lo anterior, y como se desprende del Decreto 878, **en él se reproduce el contenido del proyecto de decreto relativo a la segunda alternativa** propuesta en el multicitado dictamen, esto es, que en el decreto

impugnado se reprodujo un proyecto de decreto que nunca se puso a votación, pues antes de ello se aprobó la primera alternativa propuesta en los términos ya relatados. En este sentido, se indicó que el Decreto 878, no podía tenerse por aprobado por el Congreso del Estado de Veracruz, ya que el procedimiento deliberativo correspondiente no culminó con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

Lo que a juicio de esta Primera Sala, no se desvirtuaba por la circunstancia de que, en la Gaceta Legislativa, año III, número 171, de ocho de octubre de dos mil trece, se hubiera publicado una versión del dictamen con proyecto de decreto mediante el cual se proponían tres alternativas para la solución del conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, que no correspondía al documento que se sometió a aprobación del Pleno del Congreso del Estado, pues en la versión contenida en dicha Gaceta se invirtió el orden, es decir, que aparecían como primera y segunda alternativas las que en el dictamen eran la segunda y primera, respectivamente.

Así, ante la falta de alguna constancia que acreditara que el dictamen que se votó en el Pleno, en sesión de ocho de octubre de dos mil trece, fue modificado para quedar en los términos de la versión publicada en la Gaceta Legislativa, la Primera Sala concluyó que el dictamen con proyecto de decreto que se votó en la sesión señalada correspondía al que emitió la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, de fecha cuatro de octubre del mismo año.

Por lo anterior, determinó que la falta de aprobación del Decreto 878 impugnado constituye una violación al procedimiento legislativo que trasciende la validez del acto legislativo, por lo que, ante el incumplimiento de los estándares establecidos por este Alto Tribunal, a la luz de los cuales debía evaluarse la regularidad constitucional del procedimiento legislativo, se declaró la invalidez del Decreto 878, de ocho de octubre de dos mil trece, publicado el once de octubre de dos mil trece en la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz; y en los efectos se ordenó al Poder Legislativo del Estado de Veracruz reponer, a la brevedad, el procedimiento legislativo relativo a la fijación de los límites territoriales de dichos Municipios, para el efecto de que se sometiera nuevamente a la aprobación del Pleno el dictamen con proyecto de decreto de fecha cuatro de octubre de dos mil trece, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, u otro que, en su caso, se ordenara elaborar, a fin de que, con plenitud de jurisdicción, emitiera la resolución que pusiera fin al procedimiento respectivo, en los términos de la legislación aplicable.

**5. Decreto 600.** En cumplimiento a la sentencia emitida en la controversia constitucional 109/2013, el Congreso del Estado emitió el decreto impugnado. Ahora bien, del dictamen con proyecto de decreto, de cinco de noviembre de dos mil quince, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales del Congreso del Estado de Veracruz, que culminó con la emisión del Decreto 600, que se impugna en este asunto; se advierte que el diez de marzo de dos mil quince, fue notificada al Congreso del Estado de Veracruz, la sentencia de veinticinco de enero de dos mil quince, emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que declaró procedente y fundada la controversia constitucional 109/2013, lo anterior "para el efecto de que se someta nuevamente a la aprobación del Pleno el dictamen con proyecto de decreto de fecha cuatro de octubre de dos mil trece, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, u otro que, en su caso, se ordene elaborar, a fin de que, con plenitud de jurisdicción, emita la resolución que pone fin al procedimiento respectivo", para la solución del conflicto de límites entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, Veracruz.

Para lo cual, la Comisión Permanente emitió el dictamen con proyecto de decreto, de cinco de noviembre de dos mil quince, contenido en la Gaceta Legislativa Número 111, en cuyo punto V, de sus consideraciones, la Comisión Permanente señaló que en atención al considerando NOVENO de la sentencia emitida en la referida controversia constitucional, en el que se precisaron los efectos de la misma, resolvía el presente asunto tomando en consideración las pruebas y alegatos, que fueron analizados en su momento por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales de la Sexagésima Segunda Legislatura, así como las consideraciones para la elaboración de la primera alternativa, puesta a consideración del Pleno en el dictamen de la comisión en comento, que dio como resultado el Decreto 878, mismo que fue invalidado por esta Primera Sala en la controversia 109/2013.

Posteriormente, atendiendo a lo establecido en el artículo 19 del Decreto 279, que creó el procedimiento para la solución del Conflicto de Límites Territoriales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz, en relación con los artículos 45, 46, 47, 50 y 104 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz aplicado supletoriamente, refiere que la pasada comisión realizó una valoración en su conjunto de las pruebas descritas en los antecedentes y considerandos de ese dictamen, en razón de que ambos Municipios, al ofrecer sus medios de convicción, ofrecen diversas documentales, por considerar que las mismas le favorecen a sus pretensiones; así, señala que, valorando las pruebas ofrecidas con base en los antecedentes históricos del origen de ambos Municipios, así como la escritura del predio Tonalapan,

que como anexo 1 aparece en la publicación, inscripción ciento cincuenta, de cuatro de octubre de mil novecientos veintisiete, en cuya sección primera, contiene el reconocimiento de los derechos de los conductores del predio Tonalapan.

Asimismo, en dicho dictamen, la Comisión Permanente destaca lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sentencia dictada el veintinueve de septiembre de dos mil diez, dentro de la controversia constitucional 11/2010, en el sentido de no pasar inadvertido el lado humano y social del problema, circunstancia que dijo la obligaba a tomar en consideración no sólo los elementos técnicos aportados por las partes, como lo son la escritura pública de veintinueve de junio de mil ochocientos noventa o los elementos técnicos geodésicos, descritos a lo largo del contenido del dictamen, sino también la percepción social de los ciudadanos que habitan el territorio en disputa, así como la historia, la tradición y la costumbre de los pobladores.

Así, en torno a las conclusiones alcanzadas, la Comisión Permanente sometió a consideración de la Asamblea Legislativa el proyecto de decreto, y sustanciado el procedimiento administrativo legislativo, culminó con la emisión del Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, publicado el uno de enero de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, impugnado en la presente controversia.

Una vez reseñado lo anterior, procede analizar los conceptos de invalidez planteados por el Municipio actor, en los que –como se precisó al inicio del presente considerando– plantea, entre otras cuestiones, diversas violaciones motivadas por la emisión del Decreto 600 impugnado, las cuales, a su juicio, vulneran lo previsto en los artículos 14, 16 y 115 de la Constitución Federal.

Dichos conceptos resultan **fundados**, suplidos en su deficiencia, de conformidad con lo que establece el artículo 40 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>33</sup> pues del análisis de la problemática en su conjunto se advierte que el decreto impugnado no cumplió con la motivación necesaria, por lo que, lo procedente es declarar su invalidez por las consideraciones que se exponen a continuación:

En principio, se considera pertinente precisar que el decreto impugnado, se emitió en cumplimiento a la sentencia dictada por esta Primera Sala de

---

<sup>33</sup> "Artículo 40. En todos los casos la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá de suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios."

la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintiuno de enero de dos mil quince, dentro de la controversia constitucional 109/2013, determinando que el decreto impugnado en la referida controversia (Decreto 878), había sido emitido sin haberse satisfecho el procedimiento deliberativo que debió culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, ya que en la Gaceta Legislativa, año III, número 171, de ocho de octubre de dos mil trece, se había publicado una versión del dictamen con proyecto de decreto, mediante el cual se proponían tres alternativas para la solución del conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, que no correspondía al documento que se sometió a aprobación del Pleno del Congreso del Estado, pues en la versión contenida en dicha Gaceta se invirtió el orden, es decir, que aparecían como primera y segunda alternativas las que en el dictamen eran la segunda y primera, respectivamente, destacando que en la versión de la Gaceta se reprodujo la tercera alternativa del dictamen en los mismos términos, esto es, que en ese caso, lo publicado sí correspondía al dictamen; ante dicho panorama esta Primera Sala concluyó que la falta de certeza de la alternativa de solución que estaban votando los diputados del Congreso del Estado en la sesión de Pleno correspondiente, constituyó una violación al procedimiento legislativo que trascendía a la validez del acto legislativo, razón por la cual, declaró la invalidez del decreto impugnado y ordenó al Poder Legislativo del Estado de Veracruz reponer, a la brevedad, el procedimiento legislativo relativo a la fijación de los límites territoriales de dichos Municipios, para el efecto de que se sometiera nuevamente a la aprobación del Pleno **el dictamen con proyecto de decreto, de fecha cuatro de octubre de dos mil trece**, emitido por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales, **u otro que, en su caso, se ordenara elaborar, a fin de que, con plenitud de jurisdicción**, emitiera la resolución que pusiera fin al procedimiento respectivo, en los términos de la legislación aplicable.

Ahora bien, en cumplimiento a la referida ejecutoria, la Comisión Permanente resolvió tomando en consideración las pruebas y alegatos que fueron analizados en su momento, por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales de la Sexagésima Segunda Legislatura, así como las consideraciones para la elaboración de la primera alternativa, puesta a consideración del Pleno en el dictamen de la comisión en comento, que dio como resultado el Decreto 878, invalidado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la controversia constitucional 109/2013.

Sin embargo, debe destacarse que, si bien esta Primera Sala, al resolver la citada controversia 109/2013, analizó la constitucionalidad el Decreto 878, lo cierto es que no estuvo en posibilidad de analizar lo correcto o incorrecto del

fondo de dicho decreto, ya que advirtió una violación procesal que trascendía al resultado del fallo y que, por ende, procedía declararlo inválido, señalando en el efecto que debía subsanarse tal vicio del procedimiento, pero sin pronunciarse respecto de lo correcto o incorrecto de la determinación de fondo.

Ahora bien, de la relatoría realizada respecto de los antecedentes de este asunto, destaca que el **Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres**, revocó el Decreto 527, **determinó la pertenencia de la zona denominada "Tina Chica", al Municipio de Chinameca, y fijó la superficie del Municipio de Oteapan**; asimismo, que en contra de dicho Decreto 537, el Municipio de Oteapan promovió un juicio de amparo indirecto, el cual fue sobreesido por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, al resolver en definitiva el amparo en revisión RAD. 328/2003. Igualmente, que el Municipio de Oteapan promovió ante este Alto Tribunal controversia constitucional, a la que correspondió el número 60/2004, resuelta por esta Primera Sala, en sesión del diez de noviembre de dos mil cuatro, en el sentido de sobreeser, al haber resultado extemporánea la presentación de la demanda. De manera que **los límites entre ambos Municipios, fijados por el Congreso del Estado en el citado Decreto 537, quedaron firmes**.

Posteriormente, el propio Congreso demandado emitió el **Decreto 591**, de dieciocho de enero de dos mil diez, en cuyos artículos primero y segundo se **determinó, respectivamente, abrogar el referido Decreto 537, y fijar los límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan**, conforme a las coordenadas que al efecto estableció en el propio decreto, a efecto de sostener la derogación señalada, en la parte relativa del decreto se precisó lo siguiente:

"10. Decreto 537 expedido por la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado en fecha 31 de enero de 2003, por el cual se revoca el Decreto No 527 relativo a los límites entre los Municipios de Oteapan y Chinameca.

"Este decreto confirma el decreto económico de fecha 28 de septiembre de 1983, emitido por la Diputación Permanente de la Quincuagésima Segunda Legislatura del Estado de Veracruz, **mediante el cual se determina que el área denominada Tina Chica, es parte integrante de la ampliación del ejido de Oteapan corresponde al Municipio de Chinameca, Veracruz.**

"...

## "CONSIDERANDOS

" ...

"V. Que el Decreto 527 de fecha 15 de enero de 2003, emitido por la LIX, Legislatura del Estado, ratificó y mantuvo firme la resolución, presidencial de fecha 29 de noviembre de 1967, se tiene que este H. Congreso no tiene facultades para ratificar y mantener firme una resolución presidencial, en virtud de que fue expedida por el Ejecutivo Federal, y para efectos agrarios, mismos que no le competen a una Cámara Local, por consiguiente dicho decreto no se le puede considerar como elemento suficiente para determinar los límites municipales, y más aún porque el estudio del que se habla en el decreto de referencia, mismo que fue practicado por personal técnico de patrimonio del Estado, se limitó a recorrer y delimitar el fundo legal del Municipio de Oteapan, que hoy son sólo 100-00-00 has, en virtud de haber sido afectado por la resolución presidencial en comento. Con base en la escritura 29 de julio de 1890, tenemos que el Ayuntamiento de Oteapan, compra al condueñazgo de Tonalapan, 400-00-00 hectáreas, para su fundo legal, no con esto se interpreta que el territorio municipal sólo fueran las tierras que adquirió por compraventa, lo anterior se robustece con el informe que rindió el Lic. G. Vázquez Vela secretario general de Gobierno en fecha 31 de agosto de 1915 al receptor de rentas de Chinameca, donde le comunica que la superficie con que cuenta Oteapan es de 3369-00-00 hectáreas, comprendida en el área descrita en dicho informe que se transcribe para mayor claridad:

"el arroyo de La Colmena cuya línea sinuosa sigue una dirección de N. a W. a S.E. continuando por la parte S. hasta encontrar el estero del Tepejilote, sigue por esta dirección al N.E. hasta encontrar el estero de Tlacojalpan donde cambia hacia el N.N.W. por todo el arroyo de Cuencatan en dirección contraria de la corriente hasta llegar al punto llamado Tilsapoapan, sigue una línea artificial de N.E. a S.W. que mide en plano 138 mm. equivalente a 2760 mts. por ser la escala 1:20000, hasta el punto llamado Tierra Blanca; continúa por otra línea recta de este último punto al denominado Saulolla o Santilla de 135 mm. o sean (sic) 2700 mts.. en el rumbo W.S.W. ... hasta el punto Mata de Caña en 43 mm. igual a 860 mts. y este punto al S.W. en dirección del manantial de Tapalán pero sólo se cuenta hasta el punto que cruza el arroyo de La Colmena que fué (sic) punto de partida midiendo esta última línea 22 mm. equivalente a 440 mts. ...' (sic)

"En virtud de los anteriores se tiene que los trabajos realizados por personal de patrimonio del Estado son parciales en razón de no delimitar todo el

polígono del Municipio de Oteapan, mismo que quedó referido en el informe referido.

"VI. Que el Decreto 537 emitido por la LIX Legislatura del Estado, el 30 de enero de 2003, revoca el decreto citado en el considerando anterior, y confirma el acuerdo económico de fecha, 28 de septiembre de 1983, mismo que como ya se ha expresado, motivó de manera errónea y por consiguiente este decreto es nulo de origen.

"...

"XII. Que mediante oficio SMLG/086/2006, de fecha 26 de julio de 2016, signado por los integrantes de esta dictaminadora se le pidió al H. Ayuntamiento de Chinameca, que presentara su opinión conforme lo establece la Ley Orgánica del Municipio Libre y este Ayuntamiento contestó el oficio, mediante otro similar con número P-65/2006 de fecha 28 de julio de 2006, donde expresa lo que a sus intereses conviene, y manifiesta en el oficio que este H. Congreso haga cumplir al Municipio de Oteapan el Decreto 537, mismo que fue comentado en párrafos anteriores, de esta manera esta dictaminadora le brindó la garantía de audiencia al mencionado Municipio.

"...

**"Primero. Se abroga el Decreto Número 537 de fecha 30 de enero de 2003, que indicó los límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, Veracruz de Ignacio de la Llave, emitida por la LIX Legislatura del honorable Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**

"Segundo. Los límites entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, Veracruz de Ignacio de la Llave, son los siguientes: Partiendo del punto trino donde convergen los Municipios de Cosoleacaque, Chinameca y Oteapan, en el vértice 1 localizado en la calle nombrada Lucio Blanco y la vía del ferrocarril, se tiene la coordenada UTM X 325662.424980030 y 1993142.06094192, colindando a la derecha con el Municipio de Chinameca y a la izquierda con el Municipio de Oteapan, continuando con rumbo S.O., sobre la vía hasta llegar al vértice 2 que se forma en la calle Pino Suárez y la vía del ferrocarril cuyas coordenadas son X 324170.08254885, y 199234192, colindando a la derecha con el Municipio de Chinameca y a la izquierda con el Municipio de Oteapan, prosiguiendo hacia el N.O., sobre la vía hasta llegar al vértice 3, conformado por la calle Prolongación de Centenario y la vía del ferrocarril, colindando a la derecha con el Municipio de Chinameca y a la izquierda con el Municipio de

Oteapan, teniendo como coordenadas X 323458.56682486 y 199257.70998522 con rumbo S.O., siguiendo sobre la vía hasta llegar al vértice 4, localizado en la carretera que va hacia Chinameca o también conocida como Francisco I. Madero y la vía del ferrocarril colindando a la derecha con el Municipio de Chinameca y a la izquierda con el Municipio de Oteapan, con las coordenadas X 322663.98750740 y 1992010.98867504, siguiendo con rumbo al S.O., hasta llegar al vértice 5 ubicado en la calle Panteón y la vía del ferrocarril colindando a la derecha con el Municipio de Chinameca y a la izquierda con el Municipio de Oteapan, con las siguientes coordenadas X 322663.98750740 y 1992359.22304667, continuando hacia el N.O., hasta llegar al vértice 6 que lo hacen la calle López Mateos y la vía colindando a la derecha con el Municipio de Chinameca y a la izquierda en el Municipio de Oteapan en las coordenadas 321991.4984 y con rumbo hacia el S.P. hasta llegar al punto 7 que se forma por el arroyo Ocozuapa y la vía del ferrocarril colindando a la derecha con el Municipio de Chinameca y a la izquierda con el Municipio de Oteapan X 320810.64098864 y 1991705.67615452.

"Tercero. Notifíquese a los ciudadanos gobernador del Estado y (sic) presidentes municipales de los HH. Ayuntamientos de Oteapan y Chinameca, Veracruz de Ignacio de la Llave, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

"Cuarto. Publíquese el presente Decreto en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado."

De lo que destaca que se subrayó que en el Decreto 537, expedido por la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado, se determinó que el área denominada Tina Chica, era parte integrante de la ampliación del ejido de Oteapan y corresponde al Municipio de Chinameca, Veracruz; asimismo, que mediante tal decreto se fijaron los límites territoriales entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave.

Por tal motivo, al emitirse el Decreto 591, el diecisiete de diciembre de dos mil nueve, como primer punto, fue menester que el Congreso del Estado se avocara a analizar lo correcto o incorrecto que resultaba lo determinado por esa misma soberanía mediante el Decreto 537, y así determinar, si era necesario revocar tal decisión; llegando a la determinación de que en efecto debía revocarse la resolución contenida en el último de los decretos en comento.

No obstante ello, el Decreto 591, fue declarado inconstitucional por esta Suprema Corte, al resolverse la controversia constitucional 11/2010, debido a que no cumplió con los requisitos fijados por este Alto Tribunal, para

entender por satisfecha la garantía de audiencia; precisándose los efectos de la declaratoria de invalidez.

Ante tal determinación de invalidez, el Congreso Local emitió el Decreto 878, el cual fue declarado inválido al resolverse la controversia constitucional 109/2013, en los términos ya precisados.

Así, en cumplimiento a la determinación tomada, al resolverse la aludida controversia 109/2013, se dictó el Decreto 600, el cual es materia de impugnación en la presente controversia constitucional; sin embargo, de la lectura integral de dicho decreto impugnado, se advierte que el Congreso del Estado **no analizó ni emitió argumento alguno que sostenga la revocación del Decreto 537, por lo que tampoco determina la revocación** del citado decreto de treinta de enero de dos mil tres, mismo que –conforme a lo detallado– determinó la pertenencia de la zona denominada "Tina Chica", al Municipio de Chinameca, y fijó la superficie del Municipio de Oteapan; el cual, además, quedó firme y, consecuentemente, sigue vigente. Por lo que se genera inseguridad jurídica, debido a que formalmente existen dos decretos vigentes que establecen los límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan.

No obstante ello, el Congreso Local fijó nuevos límites entre los dos Municipios en disputa, advirtiéndose que se adscribe el territorio en disputa ahora al Municipio de Oteapan, tal como se hace evidente del Decreto 600 impugnado, el cual, en la parte que interesa, dice:

"**V.** ... Una vez sentado lo anterior y atendiendo a lo que establece el artículo 19 del Decreto 279 que creó el procedimiento para la solución del conflicto de límites territoriales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, Veracruz, en relación con los artículos 45, 46, 47, 50 y 104 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de Veracruz, aplicado supletoriamente, la pasada comisión realizó una valoración en su conjunto de las pruebas descritas en los antecedentes y considerandos que anteceden, en razón que tanto el Municipio de Chinameca como el de Oteapan, al ofrecer sus medios de convicción coinciden en el señalamiento de las documentales, por considerar que las mismas les favorecen en sus pretensiones; es así que se valorarán las pruebas ofrecidas en base a lo siguiente:

"**a)** Que de los antecedentes históricos del origen de ambos Municipios, a saber: Chinameca, según lo menciona la publicación 'Cosoleacaque: EL COMBATE DE TOTOAPAN EN 1863' visible de fojas 1 a la 7 del tomo I de pruebas de Oteapan, donde aparece un pequeño plano, tomado de la fuente García de León 1976, donde se aprecia la población de Oteapan, como poblado perteneciente

al partido de Chinameca, de la capital de provincia de Acayucan, y se menciona también la bibliografía de donde fue tomada a dicho plano, así aparecen logotipos del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Unidad Regional Sur de Veracruz. Asimismo a fojas 8 a la 14, se observa la publicación de 'Chinameca en la Historia', del autor Renato Alor Castellanos, Conaculta, Culturas Populares e Indígenas, Unidad Regional de Acayucan, que menciona sobre el origen de Chinameca, fojas 11 del citado tomo que se transcribe: 'Chinameca es un pueblo de origen prehispánico, fundado en la rivera del Río Uxpanapan, antes de la llegada de los españoles. El pueblo sobrevivió a la conquista española, pero debido a los ataques de los piratas franceses e ingleses que zaqueaban a los poblados indígenas de la Cuenca del Río Coatzacoalcos, sus moradores decidieron abandonar su antiguo lugar de asentamiento, instalándose más cerca de la cabecera de la alcaldía mayor de Acayucan. Esto sucedió entre 1650 y 1680. Junto con Chinameca, también se movieron otros pueblos, como Oteapan, Monzapan y Oceloapan. Estos dos últimos finalmente desaparecieron. Chinameca se asentó junto al pueblo de Tenantitlán, por lo que fue conocido durante mucho tiempo como San Juan Tenantitlán, alias Chinameca, prevaleciendo finalmente el nombre de Chinameca.' (hasta aquí la transcripción que interesa a este asunto)

**"b)** Por lo que se refiere a la escritura del predio Tonalapan, que como anexo 1 aparece en dicha publicación, inscripción 150 de fecha cuatro de octubre de 1927, sección primera, contiene el reconocimiento de derechos de los condueños del predio Tonalapan, y se habla entre otras cosas, que '... de la superficie total de Tonalapa deben descontarse 390 hectáreas cedidas gratuitamente al predio de Oteapan para el fundo y ejidos y 101 hectáreas concedidas al pueblo de Cosoleacaque para su fundo legal', hasta aquí dicha publicación. En la prueba ofrecida por Oteapan, visible a fojas 16 y 17, breve historia del pueblo de Oteapan, Veracruz, es una copia de un documento sin autor, en el que refiere que el pueblo de Oteapan, era una comunidad representada por las autoridades que ella misma elegía desde los tiempos inmediatos a la conquista española, '... desde 1862, cuando la nación francesa intervino en los asuntos internos de México ... en aquel entonces nuestros abuelos ocupaban un lugar que se llamaba «Otatal» que se localiza hacia un rumbo sur del Municipio de Moloacan ... pero éstas las abandonaron cuando el ejército francés al desembarcarse de las aguas del Golfo se internó por aquellos contornos y como era de esperar las poblaciones que iban encontrando a su paso las destruían, nuestros antepasados al darse cuenta del peligro que se acercaba, no pensaron hacerle frente a aquellos soldados ... No se sabe la fecha exacta de su salida ... llegaron hasta el lugar denominado Corral Nuevo ... En aquella época vivía aquí un mayor al que cuidaba la hacienda de Tonalapan ... los invitó a que se quedaran y fundaran el pueblo en estas tierras ... las noticias no dicen

cómo arreglaron para posesionar, si primero pidieron permiso o no al pueblo de Chinameca, se supone que sí, pues en esos tiempos había absoluto respeto a las cosas ajenas', '1890 Oteapan, compró 470 hectáreas de terreno al Municipio de Chinameca, esta pequeña propiedad con el aumento de la población resultó insuficiente y por esta causa de campesinos que constituyeron en comité agrario para solicitar ejidos, el 16 de mayo solicitaron una cantidad de 2688 hectáreas para beneficiar a 268 familias campesinas ...'

"c) Esta comisión permanente que ahora dictamina, destaca lo que señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sentencia dictada con fecha veintinueve de septiembre de dos mil diez, en la controversia constitucional 11/2010, en cuanto a los efectos de la misma, permitiéndonos transcribir para mejor comprensión la parte conducente del considerando séptimo de la misma:

"SÉPTIMO.—Efectos.

"En atención a la invalidez decretada en el considerando que antecede y considerando que ante la existencia de un añejo conflicto entre dos comunidades vecinas, que tiene incidencia no sólo en el ámbito gubernamental, como podría ser lo relativo a las finanzas municipales, o a la ejecución de actos de gobierno, sino en todos los ámbitos de desarrollo de la vida cotidiana de los pobladores, lo que incluso puede llevar a conflictos sociales, se estima necesaria la actuación del Congreso a fin de dirimir dicho conflicto, en términos de las solicitudes que los propios Ayuntamientos le han formulado en diversos momentos.'

"Esto es, la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación no pasa inadvertido el lado humano y social del problema de la circunstancia que obliga a esta dictaminadora tomar en consideración no sólo los elementos técnicos aportados por las partes, como lo son la escritura pública de fecha 29 de julio de 1890 o los elementos técnicos geodésicos, que se han descrito a lo largo del contenido del presente documento, sino también la percepción social de los ciudadanos que habitan el territorio en disputa, así como la historia, la tradición y la costumbre de los pobladores.

"d) Corren agregados en las actuaciones documentos expedidos por las autoridades agrarias a que se hace mención en el sumario, así como la resolución presidencial de fecha 29 de noviembre de 1967, que dotó de tierras a vecinos del poblado de Oteapan, documentos que si bien no alteran o modifican los límites territoriales de los Municipios, en tanto que dicho procedimiento agrario únicamente se circunscribe a modificar el régimen de propiedad y

la titularidad de la misma; no menos cierto es que en el caso que nos ocupa, **en la práctica dichos actos agrarios de dotación o ampliación de tierras a los núcleos de población ejidales, generaron en la población asentada en dichos terrenos un sentido de pertenencia al Municipio de Oteapan, percepción popular que ha perdurado desde entonces, es decir por más de cuarenta años, eso es, la población que radica en la zona en disputa muestra un sentido de pertenencia al Municipio de Oteapan** que no tiene su origen en algún acto ilícito o indebido, sino que es el producto de un acto jurídico de naturaleza agraria, que ha generado que dicha percepción haya perdurado por varias generaciones y que además, propició que en el transcurso de ese tiempo se hayan ejecutado incluso actos de gobierno en la porción de terreno en disputa, como son la construcción de un centro escolar y un centro de salud destinados a la prestación de servicios a los pobladores del Municipio de Oteapan, por lo cual, en el caso concreto, no se puede actuar con la frialdad de un estudio de gabinete respecto a pruebas técnicas, sino con la sensibilidad política que un órgano como el legislativo debe tomar en consideración también.

"e) Sabemos que la comunidad es portadora de la pertenencia a su tierra, identidad que ha sido acumulada y transmitida de una generación a otra a través de diversas vías. Ahora resulta elemental desarrollar la identificación de sus habitantes con su comunidad, sus normas, costumbres, formas de relacionarse, pues es un factor para lograr la participación de los pobladores en el cumplimiento de metas comunes y trabajar por alcanzarlas, solucionar sus problemas y con ello elevar su desarrollo social, económico y cultural, teniendo como base la cohesión y cooperación de los Municipios involucrados. Por tanto, esta comisión permanente que ahora dictamina, así como el Poder Legislativo en general no pueden permanecer ajenos ni ignorar la realidad social y la percepción popular, y al momento de resolver el conflicto deben procurar el restablecimiento del tejido social en la zona en conflicto y con esto propiciar que se superen las graves disputas que existen entre dos comunidades vecinas.

"f) Esta dictaminadora advierte que la posesión territorial del Municipio de Oteapan va más allá del territorio que adquirió por la compra-venta que realizó a su favor el condeñazgo de Tonalapan, lo que se acreditó con los trabajos realizados por la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales de la LX Legislatura, con apoyo del INEGI y que se describen en el considerando XII del Decreto 591 de fecha 17 de diciembre del año 2009, en relación al conflicto que nos ocupa. Sin embargo, es de significarse que en la inspección que para mejor proveer ordenó la Comisión Permanente de Límites Territoriales Intermunicipales de

la Sexagésima Segunda Legislatura de esta Soberanía, los puntos fueron señalados por las partes en el recorrido que se realizó, y con base en dicha diligencia se detectaron elementos que **permiten sustentar y rectificar las coordenadas mencionadas en el Decreto 591** supracitado, para quedar como el acta de caminamiento lo describe:

"... procediéndose a iniciar el caminamiento relativo al polígono que se hace mención en el Decreto 591 de fecha 18 de enero de año dos mil diez, ofrecido como prueba por el Municipio de Oteapan, por lo que partiendo al vértice 1 (uno), que se localiza en la calle Lucio Blanco y la vía del ferrocarril, fijándose el mismo a las diez horas con cincuenta y cinco minutos, y teniendo como coordenadas ...'

"Conforme a lo expuesto, esta comisión permanente somete a consideración de esta asamblea el siguiente proyecto de:

### **"Decreto**

**"Artículo primero.** Se establece el límite territorial del Municipio de Oteapan, Veracruz de Ignacio de la Llave, en términos del considerando cuarto de este decreto y conforme a las coordenadas siguientes: Partiendo del vértice 1 (uno), que se localiza en la calle Lucio Blanco y la vía del ferrocarril, teniendo como coordenadas  $X=325358$ ,  $Y=1992953$ , este vértice colinda al norte con el ejido de Chinameca y al sur con el ejido de Cosoleacaque; continuando con rumbo suroeste, se ubicó en el punto 2 (dos), que se localiza en la confluencia que conforman la calle Pino Suárez y la vía del ferrocarril, cuyas coordenadas son:  $X=324155$ ,  $Y=1992341$ , colindando al norte con el ejido de Chinameca y al sur con el ejido de Cosoleacaque; vértice 3 (tres), ubicándolo en la desembocadura de la calle prolongación Centenario y la vía del ferrocarril, siendo sus coordenadas las siguientes:  $X=323407$ ,  $Y=1992528$ , colindando al norte con el ejido de Chinameca y al sur con el ejido de Oteapan. Con rumbo suroeste, se ubica el vértice 4 (cuatro), mismo que se encuentra en una la calle (sic) que los representantes de Oteapan identifican con el nombre de Francisco I. Madero, y los de Chinameca como calle 16 de septiembre y que es el cruce de la vía del ferrocarril y la carretera Oteapan-Chinameca, siendo sus coordenadas  $X=3222980$ ,  $Y=1992323$ ; continuando al vértice 5 (cinco), en donde desemboca la calle Deportiva y la vía del ferrocarril, ubicando el punto  $X=322679$ ,  $Y=1992019$ . Prosiguiendo con rumbo noroeste hasta llegar al vértice 6 (seis) que se ubica en la confluencia de la calle Adolfo López Mateos y la vía del ferrocarril con las coordenadas  $X=322197$ ,  $Y=1992217$ . Siguiendo el caminamiento con rumbo noroeste, al vértice 7 (siete), que se ubica en la vía del ferrocarril, a veinte metros aproximadamente de donde

nace el arroyo Ocozuapan y colindado al norte con la planta Maseca, con unas coordenadas de X=321434, Y=1992132.

**"Artículo segundo.** Notifíquese ..."

Ahora, si bien se pudiera considerar que tácita o materialmente el decreto ahora impugnado deroga al anterior Decreto 537; lo cierto es que la falta de análisis y de pronunciamiento preciso respecto del decreto que favorecía al Municipio de Chinameca genera –como se dijo– una violación al principio de certeza jurídica y un nuevamente al derecho de audiencia, al no cumplir con la motivación reforzada que en este caso se requería, en agravio del Municipio actor, y la consecuente violación al artículo 115 de la Constitución Federal, derivado de la violación a los artículos 14 y 16 de la propia Norma Fundamental.

En efecto, como este Alto Tribunal en diversos precedentes ha fijado las garantías constitucionales consagradas en el artículo 115 constitucional.<sup>34</sup> Dicho precepto fundamental consagra al Municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, reconociéndole amplias prerrogativas específicas en los aspectos relativos al territorio.

El cúmulo de competencias constitucionales en esa materia, se explica, en tanto que el territorio es uno de los elementos esenciales, ya que a partir de su división y delimitación se determinará la población que lo conforma y el ámbito dentro del cual, su órgano de gobierno puede desplegar las atribuciones que expresamente le confiere la Norma Fundamental.

Derivado de ello, este Alto Tribunal ha entendido que siempre que el territorio de un Municipio pueda verse afectado por cualquier acto en sentido amplio, aquél deberá intervenir activamente, pues es claro que, al ser un elemento esencial, cualquier afectación necesariamente repercutirá en todos los ámbitos en que dicho orden de gobierno tiene incidencia, tales como el social, económico, legal, etcétera.

Así, para el análisis de actos consistentes en la creación de nuevos Municipios en los que necesariamente se da la afectación del territorio de uno o

---

<sup>34</sup> En la controversia constitucional 54/2004, resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte el 30 de junio de 2005, se sostuvieron estas consideraciones sustentadas en un detallado estudio cronológico de la evolución del artículo 115 constitucional, que demuestra el progreso de la figura del Municipio, hasta ser entendido como un verdadero nivel de gobierno. Reiterado por esta Primera Sala, al resolver la controversia constitucional 11/2010.

más preexistentes –lo que es aplicable al establecimiento de los límites territoriales entre Municipios–, el Pleno de esta Suprema Corte ha establecido elevados estándares a cumplir por los Congresos Locales, haciendo incluso aplicables a esos actos las garantías previstas para los supuestos de suspensión y desaparición del Ayuntamiento, y de suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, consistentes en la necesidad de que la decisión sea tomada por las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.

Lo anterior, ya que tales límites constitucionales, al estar dirigidos a la salvaguarda de la autonomía municipal, por mayoría de razón, deben proyectarse a actos o procedimientos que afectan también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de su competencia.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Esto fue sostenido al resolver la citada controversia constitucional 54/2004 y, posteriormente, al fallar la controversia 11/2004, el veinte de septiembre de dos mil cinco, redactándose la tesis de jurisprudencia P./J. 151/2005, que dice:

"MUNICIPIOS. REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA SU CREACIÓN. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 107/2004, sostuvo que la competencia para crear nuevos Municipios corresponde a las entidades federativas sobre la base de la regla general establecida en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según la cual las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados. Ahora bien, la creación de un nuevo Municipio tiene una importancia indiscutible para los Estados, ya que los Municipios constituyen la base de su división territorial y organización política y administrativa, de manera que la competencia de que gozan las Legislaturas Locales para crearlos debe respetar los límites que derivan del artículo 115 constitucional, por lo que resulta exigible que los aspectos fundamentales del proceso de creación de un Municipio estén consignados en la Constitución Local y no en normas secundarias, a efecto de que sean indispensables para el legislador ordinario y su establecimiento sea fruto de un proceso deliberativo especialmente maduro. Además, **para la creación de nuevos Municipios deben aplicarse analógicamente los requisitos previstos por el último párrafo de la fracción I del indicado artículo 115 para los casos en que las Legislaturas Estatales suspendan Ayuntamientos, los declaren desaparecidos, o suspendan o revoquen el mandato de alguno de sus miembros**, pues si el respeto a la autonomía municipal exige que las Legislaturas Estatales no puedan afectar al órgano de gobierno de un Municipio cuando no se observan los límites constitucionales que las garantías mencionadas representan, con mayor razón estas garantías deben proyectarse a actos o procesos que afectan no solamente al órgano de gobierno del Municipio, sino también a su territorio, a su población y a los elementos materiales sobre los que se asienta el ejercicio de sus competencias. Por ello, las Legislaturas Locales deben decidir acerca de la creación de un nuevo Municipio por mayoría de las dos terceras partes de sus integrantes, sobre la base de condiciones preestablecidas en la ley, concediendo a los Municipios afectados la oportunidad de rendir pruebas y formular alegatos.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, diciembre de 2005, P./J. 151/2005, página 2298.

En el caso específico de los derechos de audiencia, de debido proceso y de certeza jurídicas derivados de la interpretación sistemática de los artículos 14, 16 y 115 constitucionales, conforme a lo sostenido por el Pleno de este Alto Tribunal, en lo que a este caso interesa, implica que, aunado a la notificación del inicio del procedimiento, la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas y de alegar, **se dicte una resolución que dirima todas las cuestiones debatidas**, pues de no respetarse estos requisitos, no se daría por satisfecha la finalidad de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión del afectado.<sup>36</sup>

Por otra parte, como se señaló, tampoco se cumple con la debida motivación que para el caso de la afectación del territorio municipal se requiere; pues para considerar que se ha cumplido con los derechos de fundamentación y motivación en este supuesto, el Tribunal Pleno ha considerado que la

<sup>36</sup> El alcance de la garantía de audiencia fijado en la citada controversia constitucional 54/2004, fue reiterado por el Pleno de esta Suprema Corte, al resolver la controversia constitucional 131/2006, el 4 de noviembre de 2008.

Dicho criterio se encuentra contenido en la tesis jurisprudencial 80/2006 que señala: "MUNICIPIO DE TEPATITLÁN DE MORELOS, JALISCO. EL DECRETO QUE CREÓ EL MUNICIPIO DE CAPILLA DE GUADALUPE EN PARTE DEL TERRITORIO DE AQUÉL Y REFORMÓ EL ARTÍCULO 4o. DE LA LEY DEL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, CONTRAVIENE LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. **De la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, 16 y 115 de dicha Constitución se advierte que el territorio sobre el que un Municipio ejerce sus atribuciones es un elemento primordial en la integración de su autonomía, de manera que cualquier acto de autoridad que pueda tener como consecuencia escindirlo, debe respetar los principios constitucionales de previa audiencia, debido proceso y legalidad, a efecto de que aquél tenga plena oportunidad de defensa.** En ese sentido, se concluye que el Decreto Número 20500 del Congreso del Estado de Jalisco, por el que se crea el Municipio Libre de Capilla de Guadalupe con la extensión, localidades y límites que se determinan y se reforma el artículo 4o. de la Ley del Gobierno y Administración Municipal del Estado de Jalisco contraviene los citados preceptos constitucionales, toda vez que no se respetó la garantía de previa audiencia del Municipio que resulta afectado, pues aun cuando se le solicitó que remitiera su opinión en un plazo no mayor a cinco días naturales a partir de la notificación del oficio por el que la Legislatura Local le envió el plano de los límites propuestos para la municipalización (sic) de Capilla de Guadalupe, es evidente que ello es insuficiente para considerar que se le respetó la indicada garantía, máxime que era prácticamente imposible que en el plazo otorgado pudiera recabar y aportar pruebas en su defensa, así como articular consideraciones para defender los derechos que con la emisión del acto impugnado le pudieran ser vulnerados. Asimismo, tampoco se respetaron las formalidades esenciales del procedimiento como son la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, ya que no se emplazó al Municipio afectado con la solicitud de creación de uno nuevo, ni se le dio acceso al expediente íntegro del procedimiento para que pudiera conocer los pormenores del caso, pues el hecho de correrle traslado con el plano del nuevo Municipio no le hace conocer las documentales que obran en el expediente, ni la manera en que se satisfacían los requisitos que para la creación de Municipios prevé el artículo 6o. de la ley citada.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXIII, junio de 2006, P./J. 80/2006, página 964.

creación de un Municipio, no puede equipararse exactamente a un acto que se verifica exclusivamente en los ámbitos internos de gobierno, pues —entre otros aspectos—, tal proceso tiene una incidencia altamente relevante sobre los habitantes, los que son parcialmente redefinidos como sujetos políticos y que, en adelante, estarán sujetos a normas y autoridades parcialmente nuevas; además, la trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural del acto hace exigible que independientemente del cumplimiento de los requisitos descritos, la Legislatura Estatal demuestre que el proceso normativo que conduce a su creación es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos establecidos constitucional y legalmente como requisitos necesarios para su procedencia. Por tanto, la existencia de una consideración sustantiva y no meramente formal de la normativa aplicable, por parte de las autoridades públicas decisorias, respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado, que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales se encuentra la creación de un nuevo Municipio.<sup>37</sup> Criterio que es aplicable al caso de delimitación territorial de

---

<sup>37</sup> Novena Época. Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, diciembre de 2005, tesis P./J. 153/2005, página 2299: "MUNICIPIOS. SU CREACIÓN NO PUEDE EQUIPARARSE A UN ACTO QUE SE VERIFIQUE EXCLUSIVAMENTE EN LOS ÁMBITOS INTERNOS DE GOBIERNO, POR LO QUE ES EXIGIBLE QUE SE APOYE EN UNA MOTIVACIÓN REFORZADA. Tradicionalmente la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las garantías de fundamentación y motivación, cuando se trata de actos que no trascienden de manera directa a los particulares, sino que se verifican exclusivamente en ámbitos internos de gobierno, quedan satisfechas con la existencia de una norma legal que otorgue a la autoridad la facultad de actuar en determinado sentido, mediante el despliegue de su actuación en la forma que dispone la ley, y con la existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía aplicar la norma correspondiente y que en consecuencia justifique que la autoridad actuó en ese sentido y no en otro. Sin embargo, el acto de creación de un Municipio no puede equipararse exactamente a un acto que se verifica exclusivamente en los ámbitos internos de gobierno, pues aunque no se trata de un acto dirigido a los particulares, es evidente que tiene una trascendencia institucional y jurídica superior a un mero acto de relación intergubernamental, ya que mediante el decreto que lo crea se genera una entidad que se inserta dentro de un marco jurídico preexistente, de rango constitucional y legal, lo que la constituye en uno de los niveles de gobierno de nuestro país, regido por órganos elegidos por sufragio universal y dotado de competencias propias que en algunos casos son exclusivas. Por otro lado, tal proceso tiene una incidencia altamente relevante sobre los habitantes, los que son parcialmente redefinidos como sujetos políticos y que en adelante estarán sujetos a normas y autoridades parcialmente nuevas; además, la trascendencia socioeconómica, institucional, política y cultural del acto de creación de un nuevo Municipio hace exigible que independientemente del cumplimiento de los requisitos descritos, la Legislatura Estatal demuestre que el proceso normativo que conduce a su creación es el resultado de una ponderación cuidadosa de aquellos elementos establecidos constitucional y legalmente como requisitos necesarios para su procedencia. Por tanto, la existencia de una consideración sustantiva y no meramente formal de la normativa aplicable por parte de las autoridades públicas decisorias, respetará la garantía constitucional de motivación en sentido reforzado, que es exigible en la emisión de determinados actos y normas, entre los cuales se encuentra la creación de un nuevo Municipio."

los Municipios, por la trascendencia que en la conformación del Municipio y en los habitantes de éstos tiene tal determinación.

Así, si en el caso el Congreso del Estado de Veracruz, no se pronunció respecto de la determinación firme contenida en el Decreto 537, emitida por ese mismo órgano colegiado, a efecto de explicitar, a la parte afectada (en este caso, Municipio de Chinameca), los motivos por los que debía revocarse la determinación tomada y, en su lugar, establecer nuevos límites entre los dos Municipios en disputa, dado que, conforme a lo dicho mediante el Decreto 600, el Congreso demandado analiza el conflicto territorial soslayando por completo la situación jurídica prevaleciente y realizando una determinación que no es acorde con lo ya determinado por el propio órgano; es evidente que se afectan con ello, los derechos de correcta fundamentación y motivación, audiencia, debido proceso y, destacadamente, de certeza jurídica del actor en esta controversia.

Dicha violación cobra relevancia, si se advierte que de soslayarse dicho actuar del Congreso del Estado, **se permitiría que este mismo modificara la situación jurídica prevaleciente a capricho, y sin siquiera expresar las razones de porqué actúa de tal forma, modificando indefinidamente sus propias determinaciones**, y generando así, inseguridad jurídica que podría desembocar incluso en un clima de violencia en la región, pues es evidente que dicho Congreso ha adscrito tanto al Municipio de Chinameca como al Municipio de Oteapan el territorio en disputa, a lo largo de los diversos decretos que ha emitido al respecto; por lo que, si se llegara a validar (de la forma en que lo hizo el Congreso) el decreto que ahora se impugna, no existiría ninguna certeza de que esta determinación se mantuviera firme y se respete dicha decisión por el mismo órgano que la emitió, dado que en cualquier momento podría modificarla sin siquiera analizar el decreto anterior ni motivar tal modificación.

Cabe precisar que esta Primera Sala advierte que en el Decreto 537, únicamente se señaló que el área denominada "Tina Chica", parte integrante de la ampliación del ejido de Oteapan, **corresponde al Municipio de Chinameca, Veracruz**, y que *"... la superficie compuesta de 463-00-00 hectáreas, a que se refiere la escritura pública número 91 de fecha 29 de julio de 1890, que fueron desincorporadas del predio Tonalapan, Municipio de Chinameca, Veracruz, se destinó íntegramente para formar el Municipio de Oteapan, Veracruz, como se establece en el plano levantado en el mes de mayo de 2002 por el personal técnico de la Dirección General de Patrimonio del Estado, que muestra los trabajos informativos realizados para determinar los límites entre los*

*Municipios de Oteapan y Chinameca del Estado de Veracruz.*", como se advierte de lo siguiente:

"Decreto Número 537

**"Primero.** Se revoca el Decreto Número 527 expedido por esta honorable Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado, en sesión ordinaria celebrada en fecha 16 de enero de 2003, relativo a los límites entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, Veracruz.

**"Segundo.** Se confirma el acuerdo económico de fecha 28 de septiembre de 1983, emitido por la Diputación Permanente de la Quincuagésima Segunda Legislatura del Estado de Veracruz-Llave, mediante el cual se determina que el área denominada Tina Chica, parte integrante de la ampliación del ejido de Oteapan, corresponde al Municipio de Chinameca, Veracruz.

**"Tercero. Se confirma igualmente que la superficie compuesta de 463-00-00 hectáreas, a que se refiere la escritura pública número 91 de fecha 29 de julio de 1890, que fueron desincorporadas del predio Tonalapan, Municipio de Chinameca, Veracruz, se destinó íntegramente para formar el Municipio de Oteapan, Veracruz, como se establece en el plano levantado en el mes de mayo de 2002 por el personal técnico de la Dirección General de Patrimonio del Estado, que muestra los trabajos informativos realizados para determinar los límites entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, del Estado de Veracruz.**

**"Cuarto.** Envíese a los ciudadanos presidentes municipales de Oteapan y Chinameca, Veracruz, copia del plano señalado en el resolutivo anterior, para su conocimiento y de conformidad con el acuerdo celebrado entre ambas autoridades, el cual se comprometieron a cumplir la resolución de esta soberanía y hacerla pública.

**"Quinto.** Comuníquese el presente decreto a los presidentes municipales de Oteapan y Chinameca, Veracruz, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

**"Sexto.** Publíquese en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado.

"Dado en el salón de sesiones de la H. LIX Legislatura del Congreso del Estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz, a los treinta días del mes de enero del año dos mil tres. Felipe Amadeo Flores Espinosa, diputado pre-

sidente.—Rúbrica.—Natalio Alejandro Arrieta Castillo, diputado secretario.—Rúbrica.<sup>38</sup>

Es decir, no se establecen con coordenadas los límites entre ambos Municipios en conflicto, sino que, únicamente, se hace referencia a que la porción de territorio conocida como "la Tina Chica", le pertenece al Municipio de Chinameca, y que "... *Se confirma igualmente que la superficie compuesta de 463-00-00 hectáreas, a que se refiere la escritura pública número 91 de fecha 29 de julio de 1890, que fueron desincorporadas del predio Tonalapan, Municipio de Chinameca, Veracruz, se destinó íntegramente para formar el Municipio de Oteapan, Veracruz, como se establece en el plano levantado en el mes de mayo de 2002 por el personal técnico de la Dirección General de Patrimonio del Estado, que muestra los trabajos informativos realizados para determinar los límites entre los Municipios de Oteapan y Chinameca, del Estado de Veracruz.*"; sin embargo, en el decreto ahora impugnado, sí se precisan tales límites con las coordenadas correspondientes, los cuales podrían determinar no sólo las porciones territoriales que se establecieron mediante el Decreto 537, sino la pertenencia de las porciones territoriales en conflicto en su totalidad, a saber "La Tina Chica", "La Tina Grande" y "El Porvenir".<sup>39</sup> Lo cierto es que corresponde en definitiva al Congreso del Estado dar certeza jurídica, señalando si las partes territoriales determinadas en el Decreto 537, corresponden o no a la totalidad del territorio en conflicto o se refiere sólo a una parte de él, y una vez realizada esa precisión, proceder a determinar si debe revocarse el citado Decreto 537, señalando con claridad los motivos de ello, y una vez hecho esto, proceder a determinar los nuevos límites entre los Municipios en conflicto.

Lo anterior pues, se reitera, el propio Congreso, al emitir el Decreto 591, consideró necesario revocar tales límites determinados mediante Decreto 537, previamente a realizar una nueva determinación de límites con las coordenadas que incluso son retomadas para emitir el Decreto 600, que ahora se

<sup>38</sup> Fojas 35 y 36 del expediente relativo a la controversia constitucional 60/2004.

<sup>39</sup> Lo que se advierte del dictamen con proyecto de decreto que derivó en el Decreto 591, que obra a fojas 107 a 114 del cuaderno de pruebas aportadas por el Municipio de Oteapan, Estado de Veracruz, el cual, en la parte conducente, dice: "*III. Esta comisión dictaminadora, después de un estudio minucioso de los documentos que obran en el expediente, y citados en los antecedentes llega a la conclusión de que la cuestión de límites que nos ocupa, se encuentra en la parte norte del Municipio de Oteapan y la parte sur del Municipio de Chinameca, para mayor referencia, vía del ferrocarril, es reclamada como lindero municipal según el Municipio de Oteapan; mientras el Municipio de Chinameca reclama como suyos los barrios 'La Tina Chica', 'La Tina Grande' y 'El Porvenir', mismas que se encuentran rumbo al sur teniendo como referencia la vía.*"

impugna; sin embargo, el nuevo decreto no analiza ni se pronuncia respecto de dicho decreto, generando con ello inseguridad jurídica.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, procede declarar la invalidez del Decreto 600, de seis de noviembre de dos mil quince, publicado el primero de enero del año dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Al haber resultado fundado el concepto de invalidez analizado, resulta innecesario el estudio del resto, pues a ningún fin práctico conduciría, lo que encuentra sustento en la tesis de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."<sup>40</sup>

SÉPTIMO—**Efectos.** En atención a la invalidez decretada en el considerando que antecede y tomando en cuenta la existencia de un añejo conflicto entre dos comunidades vecinas, que tiene incidencia no sólo en el ámbito gubernamental, como podría ser lo relativo a las finanzas municipales, o a la ejecución de actos de gobierno, sino en todos los ámbitos del desarrollo de la vida cotidiana de los pobladores, lo que incluso puede llevar a conflictos sociales, se estima necesaria la actuación del Congreso, a fin de que culmine con el procedimiento sustanciado, mediante el expediente CPLI/01/2011, y dirimir dicho conflicto, precisando que existe determinación firme por parte del propio Congreso, en cuanto a los límites entre los Municipios de Chinameca y Oteapan, contenida en el Decreto 537, de treinta de enero de dos mil tres.

Asimismo, en caso de que **con libertad de jurisdicción determine que es necesario modificar dichos límites**, funde y motive correctamente la determinación relativa, determinando –en su caso– la revocación del Decreto 537, lo cual deberá reflejarse en un artículo del decreto que al efecto se emita y, una vez realizado lo anterior, proceder a fijar los nuevos límites entre ambos Municipios contendientes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

---

<sup>40</sup> "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, tesis P./J. 37/2004, página 863.

PRIMERO.—Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto 600, emitido por el Congreso del Estado de Veracruz, en los términos del considerando sexto de la presente resolución, debiendo actuar de conformidad con los lineamientos fijados en el considerando séptimo de este fallo.

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

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo (ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P/J. 43/2009 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto concurrente** que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández en la controversia constitucional 11/2016.

En sesión de **dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis** la Primera Sala, resolvió por unanimidad, la controversia constitucional 11/2016, donde analizó la validez del Decreto 600, emitido por el Congreso del Estado de Veracruz, publicado en la *Gaceta Oficial* de esa entidad federativa el seis de noviembre de dos mil quince, por el que se fijaron límites territoriales entre los Municipios de Chinameca y Oteapan.

Formulo el presente voto, a fin de expresar las consideraciones que sustentaron mi postura en relación con dicha determinación.

En el proyecto sometido a la consideración de la Sala se propuso declarar procedente y fundada la controversia constitucional, al estimarse, en términos generales, que el Congreso de la Unión vulneró los principios previstos en los artículos 14, 16 y 115, en la emisión del Decreto impugnado.

Se señaló que el Decreto fue emitido en cumplimiento a la resolución de la controversia constitucional 109/2013, en la que este Alto Tribunal declaró la invalidez del diverso

Decreto 537 y ordenó al Congreso del Estado de Veracruz emitir una nueva determinación donde sometiera el dictamen con proyecto de decreto a la consideración del Pleno, para su aprobación. En cumplimiento a la ejecutoria en comento, la Legislatura veracruzana emitió el Decreto 600, materia de impugnación en la presente controversia constitucional.

Ahora bien, el proyecto pone de relieve que en el Decreto impugnado no se emitió argumento alguno tendente a revocar el Decreto 537, lo que, se estima, afectó el principio de certeza jurídica, pues éste queda firme y sigue vigente. Asimismo, se concluyó que, dado que en el decreto impugnado no se hizo pronunciamiento respecto de los motivos por los que el diverso Decreto 537 debía revocarse, se afectó también el derecho de audiencia y certeza jurídica del Municipio actor. Por tales motivos, se resolvió la invalidez del Decreto 600 impugnado.

Si bien comparto el sentido de la propuesta de declarar fundada la controversia en cuestión, lo cierto es que llevo a esta conclusión por motivos distintos.

En primer término, cabe precisar que, atendiendo a que el Decreto impugnado se emitió en cumplimiento a la diversa controversia constitucional 109/2013, resulta que, en términos de los criterios bordados por la Sala, los conceptos de invalidez del Municipio actor sólo se estudian en lo que se refiere al actuar del Congreso del Estado en libertad de jurisdicción.

Conforme a la sentencia de este Alto Tribunal, el Congreso Local podía, ya sea, someter a votación el mismo decreto que ya se había analizado para efecto de que se cumpliera con el proceso legislativo, o bien, emitir otro, en términos de la normativa aplicable.

El Legislativo Local resolvió aprobar *otro* decreto distinto al que había analizado la Primera Sala, esto es, resolvió el conflicto de límites territoriales entre los Municipios contendientes de una forma diferente a la que ya había acordado y, en este sentido, es que el Municipio actor se duele que no se tomaron en cuenta sus manifestaciones.

En mi concepto, asiste razón al Municipio promovente cuando alega que, para resolver el conflicto territorial de una manera distinta a la ya acordada, el Congreso Local debió haber seguido nuevamente el procedimiento que para tal efecto prevé el Decreto 279, sobre las reglas procesales para dirimir el conflicto que aquí subyace, y, a la luz de éste, debió darle intervención a los Municipios afectados, entre ellos, al actor.

En este entendido es que comparto la propuesta que concluye que no se respetaron las garantías de debido proceso y audiencia del Municipio actor en la definición de los límites territoriales cuando, el Congreso de Veracruz, sin llamar a las partes, ni justificar su determinación, decidió cambiar su decisión sobre los límites territoriales al emitir el Decreto 600.

Desde mi perspectiva, lo anterior basta para declarar la invalidez del decreto impugnado, pues redundaría en una vulneración a los artículos 14, 16 y 115 constitucionales, en perjuicio del Municipio actor, sin que los argumentos en torno a la revocación del decreto previo resulten relevantes en el análisis que esta Primera Sala debe hacer en torno a la libre actuación del Congreso en la emisión del decreto impugnado.

Este voto se publicó el viernes 24 de marzo de 2017 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR EXTEMPORANEIDAD AL TENER CONOCIMIENTO CON ANTERIORIDAD EL ACTOR DE LOS ACTOS IMPUGNADOS (RETENCIONES EFECTUADAS POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NAYARIT A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DEL MUNICIPIO DE TEPIC, CORRESPONDIENTES A LOS MESES DE SEPTIEMBRE A NOVIEMBRE DE DOS MIL CATORCE, ASÍ COMO A LA SEGUNDA QUINCENA DE FEBRERO Y A LOS MESES DE MARZO Y ABRIL DE DOS MIL QUINCE).**

**II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. UN CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE ADEUDOS Y SU PROGRAMA DE PAGOS NO CONSTITUYEN UN HECHO NUEVO PARA EFECTOS DE AQUÉLLA PUES EL MUNICIPIO QUE LO CELEBRA TIENE CONOCIMIENTO A PARTIR DE LA ENTREGA-RECEPCIÓN DE LOS DOCUMENTOS RESPECTIVOS (RETENCIONES EFECTUADAS POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NAYARIT A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DEL MUNICIPIO DE TEPIC).**

**III. PARTICIPACIONES FEDERALES. SU RETENCIÓN CARECE DE LA DEBIDA FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN CUANDO SE REALIZA POR MONTOS Y EN FECHAS DIVERSAS A LAS PRECISADAS EN EL CONVENIO DE RECONOCIMIENTO DE ADEUDOS Y SU PROGRAMA DE PAGOS CONFORME AL CUAL SE REALIZAN, SIN QUE PREVIAMENTE HAYA EXISTIDO UNA MODIFICACIÓN A LOS TÉRMINOS DE ÉSTOS (RETENCIONES EFECTUADAS POR EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NAYARIT A LAS PARTICIPACIONES FEDERALES DEL MUNICIPIO DE TEPIC, CORRESPONDIENTES A ENERO, PRIMERA QUINCENA DE FEBRERO, SEGUNDA QUINCENA DE MARZO Y ABRIL DE DOS MIL QUINCE, SUPUESTAMENTE PRECISADAS EN EL OFICIO DE DGT/SAF/DGT/360/2014).**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 12/2015. 5 DE OCTUBRE DE 2017. MUNICIPIO DE TEPIC, ESTADO DE NAYARIT. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, QUIÉN SE RESERVÓ EL DERECHO DE FORMULAR VOTO CONCURRENTENTE, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA Y NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: FABIANA ESTRADA TENA.

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **cinco de octubre de dos mil dieciséis**.

VISTOS; Y,  
RESULTANDO:

**PRIMERO.—Presentación de la demanda, autoridad demandada y acto impugnado.** Mediante oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diecinueve de febrero de dos mil quince, María Florentina Ocegueda Silva, en su carácter de síndica del Ayuntamiento de Tepic, Estado de Nayarit, promovió controversia constitucional en representación de dicho Municipio, en contra del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit por los actos que a continuación se indican:

**I.** El oficio DGT/SAF/DGT/360/2014 emitido el diecinueve de diciembre de dos mil catorce por el director general de la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, y notificado al Municipio actor, el ocho de enero de dos mil quince.

**II.** Los siguientes actos de retención de participaciones federales, que corresponden al Municipio actor:

**1.** La cantidad de \$7'297,000.00 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a septiembre de dos mil catorce, por concepto de "Desc. Gobierno".

**2.** La cantidad de \$7'136,000.00 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a septiembre de dos mil catorce, por concepto de "descuento IMSS".

**3.** La cantidad de \$14'203,633.18 pesos del fondo de fomento municipal y del impuesto especial sobre producción y servicio, correspondientes a septiembre de dos mil catorce, por concepto de "Banobras" y "préstamo interacciones".

**4.** La cantidad de \$574,251.00 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a octubre de dos mil catorce, por concepto de "descuento IMSS".

**5.** La cantidad de \$5'490,000.00 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a octubre de dos mil catorce, por concepto de "descuento IMSS".

**6.** La cantidad de \$13'686,242.04 pesos del fondo de fomento municipal y del impuesto especial sobre producción y servicio, correspondientes a octubre de dos mil catorce, por concepto de "Banobras" y "préstamo interacciones".

7. La cantidad de \$7'778,000.00 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a noviembre de dos mil catorce, por concepto de "Desc. IMSS".

8. La cantidad de \$5'177,000.00 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a noviembre de dos mil catorce, por concepto de "descuento IMSS".

9. La cantidad de \$13'182,408.33 pesos del fondo de fomento municipal y del impuesto especial sobre producción y servicio, correspondientes a noviembre de dos mil catorce, por concepto de "Banobras" e "IMSS"

10. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a enero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

11. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a enero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

12. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a febrero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

SEGUNDO.—**Antecedentes.** El Municipio de Tepic señala como antecedentes de los actos impugnados los siguientes:

I. El diecisiete de septiembre de dos mil catorce inició la gestión del XL Ayuntamiento Constitucional de Tepic, Nayarit.

II. Conforme al Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al que hace referencia el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, el Municipio de Tepic cuenta solamente con las siguientes obligaciones a pagar mediante participaciones federales:

1. Adeudo con Banobras. El contrato de apertura de crédito simple entre Banobras y el Municipio de Tepic, de seis de agosto de dos mil doce, el cual fue inscrito el diecinueve de septiembre de dos mil doce, por un monto de \$322'781,684.26 pesos a pagar en un plazo de doscientos cuarenta meses, con el 40% del fondo general de participaciones.

Al respecto, el Municipio de Tepic instruyó de manera irrevocable, mediante oficio de veinte de agosto de dos mil doce, a la Secretaría de Adminis-

tración y Finanzas del Estado de Nayarit para que se entregue el 40% mensual de los recursos de dicho fondo que le corresponden al fideicomiso de pago constituido para cubrir el adeudo con Banobras.

**2. Adeudo con interacciones.** La obligación fue inscrita el cinco de febrero de dos mil trece, con un monto original de \$75'678,881.00 pesos a pagar en un plazo de treinta y seis meses.

Asimismo, el Municipio de Tepic instruyó de manera irrevocable, mediante oficio 412/12 de treinta de enero de dos mil trece, a la Secretaría de Administración y Finanzas del Estado de Nayarit para que se entregue el 15% mensual de los recursos del fondo general de participaciones que le corresponden al fideicomiso de pago constituido para cubrir el adeudo con interacciones.

**III.** El Poder Ejecutivo de Nayarit ha retenido indebidamente las participaciones federales, relativas al fondo general de participaciones y del fondo de fomento municipal e impuesto especial sobre producción y servicio, correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de dos mil catorce, y enero y febrero de dos mil quince, por motivos distintos a las obligaciones descritas. Las retenciones señaladas como indebidas son las siguientes:

<b>Fecha de retención</b>	<b>Partida de la que se retiene</b>	<b>Constancia</b>	<b>Concepto y cantidad</b>
12/09/2014	Anticipo del FGP Septiembre 2014	8135	"Desc. Gobierno" \$7'297,000.00
30/09/2014	Complemento del FGP Septiembre 2014	8075	"Descuento IMSS" \$7'136,000.00
30/09/2014	FFM y IEPS Septiembre 2014	8115	"Banobras" \$4'718,000.00; y "Préstamo interacciones" \$9'485,633.18
14/10/2014	Anticipo del FGP Octubre 2014	8136	"Descuento IMSS" \$574,251.00; e "ISR" \$7'360,749.00 <sup>1</sup>

<sup>1</sup> El Municipio de Tepic señala que no se opone a dicho descuento, siempre y cuando, se haya destinado al pago del adeudo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

31/10/2014	Complemento del FGP Octubre 2014	Correo electrónico	"Descuento IMSS" \$5'490,000.00
31/10/2014	FFM y IEPS Octubre 2014	8352	"Banobras" \$5'475,085.12"; "Préstamo interacciones" \$2'053,156.92; e "IMSS" \$6'158,000.00
13/11/2014	Anticipo del FGP Noviembre 2014	8452	"Desc. IMSS" \$ 7'778,000.00
28/11/2014	Complemento del FGP Noviembre 2014	8570	"Descuento IMSS" \$5'177,000.00
28/11/2014	FFM y IEPS Noviembre 2014	8547	"Banobras" \$5'273,751.51 "Préstamo interacciones" \$1'977,656.82 "IMSS" \$5'931,000.00
14/01/2015	Anticipo del FGP Enero 2015	Correo electrónico	"Descuentos IMSS" \$3'893,004.56
30/01/2015	Complemento del FGP Enero 2015	Correo electrónico	"Descuento IMSS" \$3'893,004.56
13/02/2015	Anticipo del FGP Febrero 2015	Correo electrónico	"Descuento IMSS" \$3'893,004.56

**IV.** Mediante oficio TES/240/2014, de dieciséis de diciembre de dos mil catorce, la síndica y el tesorero del Municipio de Tepic manifestaron ante la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo de Nayarit, que se habían presentado diversas irregularidades en las retenciones efectuadas a dicho Municipio, específicamente del fondo general de participaciones, del fondo de fomento municipal y del impuesto especial sobre producción y servicio.

**V.** El director general de Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas, emitió el oficio DGT/SAF/DGT/360/2014, de diecinueve de diciembre de dos mil catorce, en el que señaló que las retenciones a las participaciones federales, son derivadas de acuerdos y obligaciones generadas entre el Municipio de Tepic y el Gobierno del Estado con diversas instituciones, como el Instituto Mexicano del Seguro Social para cubrir las cuotas para el asegu-

ramiento de los trabajadores al servicio del Municipio y con Banobras a fin de cubrir un crédito celebrado por el anterior Ayuntamiento.

**VI.** Mediante oficio TES/356/2015, de once de febrero de dos mil quince, la síndica y el tesorero del Municipio de Tepic, manifestaron a la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo de Nayarit que indebidamente se retuvieron las participaciones federales de dicho Municipio; señalaron las irregularidades ocurridas a partir de septiembre del dos mil catorce, e identificaron las retenciones indebidas.

**TERCERO.—Conceptos de invalidez.** El promovente señala en sus conceptos de invalidez lo siguiente:

**I.** Los actos cuya invalidez se demanda son opacos y faltos de claridad, por lo que atentan contra la debida fundamentación y motivación que exige la garantía de legalidad, prevista en el artículo 16 de la Constitución General.

Por un lado, el director general de Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas, dependiente del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, aduce de manera inexacta en el oficio DGT/SAF/DGT/360/2014 impugnado, que las retenciones efectuadas por dicho poder derivan de acuerdos y obligaciones generadas entre el Municipio y el Gobierno del Estado con diversas instituciones, argumentando razones carentes de fundamentación y motivación, y pretendiendo inducir al error.

En efecto, el Poder Ejecutivo incurrió, en una indebida fundamentación y falta de motivación respecto al oficio DGT/SAF/DGT/360/2014 combatido, pues únicamente se refirió a diversos artículos del Código Fiscal de la Federación, sin que éstos resulten relevantes para justificar los actos de retención, pues prevén supuestos distintos a la retención combatida. Asimismo, la autoridad demandada no motivó su actuación, dado que únicamente expone las razones por las que el supuesto encuadra en dichas normas, a pesar de que no son aplicables al caso. Por tanto, el Poder Ejecutivo de Nayarit al no constreñirse a una adecuación entre los motivos que adujo y las normas aplicables, se invade la esfera de competencias del Municipio actor, violando el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.

Por otro lado, los actos de retención de participaciones federales no fueron fundamentados ni motivados, pues el poder demandado no precisó los artículos aplicables, con base en los cuales efectuó la retención, lo cual genera una situación de indefensión del Municipio actor y se invade su esfera de competencias al no existir una justificación legítima para su retención. Tal

situación se agrava al tampoco motivarse, ya que no existe un argumento o explicación atinente y suficiente que justifique que se actualice una disposición normativa que permita la retención por parte del Poder demandado.

En este sentido, el Poder Ejecutivo de Nayarit, por conducto del director general de la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas, incurrió en falta de fundamentación y motivación, ya que no se tiene certeza de que la autoridad actúa con base en el marco jurídico, dando lugar a actos arbitrarios e injustificados como los impugnados, al llevar a cabo las retenciones, bajo los conceptos de "descuento IMSS", de forma sistemática, a partir de septiembre de dos mil catorce, mes en que inició la administración del Ayuntamiento promovente. No obstante, los descuentos realizados no tienen ese destino, sino que más bien el Gobierno del Estado de Nayarit los retiene arbitrariamente.

Cuando la violación al principio de legalidad se verifica entre autoridades, ello genera la vulneración a la esfera de competencias de alguna de éstas. Por tanto, toda vez que las retenciones efectuadas por el poder demandado adolecen de indebida fundamentación y motivación, y resultan caprichosas e ilegales, se invade la esfera de competencias del Municipio actor en lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.

**II.** El Poder Ejecutivo Local violó los principios de libre administración de la hacienda municipal, de ejercicio directo de los recursos y de integralidad de los recursos municipales; además, él causó la pérdida de poder adquisitivo y sometió al Municipio actor a graves inconvenientes, en razón de imposibilitar el destino de recursos para la prestación de funciones y servicios públicos municipales, por lo que se trastocan los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49, 115, fracciones II y IV, inciso b), 116, 124 y 133 de la Constitución General.

Los actos del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, transgreden los principios constitucionales que aseguran la autonomía municipal y la libre administración de la hacienda municipal, previstos particularmente en los artículos 115 de la Constitución General, 115 de la Constitución Local y 2o., 160 y 161 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit.

De dichos preceptos se desprende lo siguiente: i) que las participaciones federales que reciban los Municipios, forman parte de la hacienda municipal y serán cubiertas en los términos de distribución que determinen las Legislaturas Locales en disposiciones de carácter general; ii) que los Estados deberán entregar las participaciones federales que le correspondan al Municipio dentro de los cinco días siguientes a su recepción de la Federación y el

retraso en el pago dará lugar a intereses; iii) que las participaciones que corresponden a las entidades y Municipios son inembargables, no pueden afectarse para fines específicos, ni sujetarse a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por aquéllos, siempre y cuando así lo autoricen las Legislaturas Locales y se inscriban en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional o de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

De igual manera, en la controversia constitucional 104/2011, se estableció que se vulneran los principios constitucionales mencionados y se invade la esfera de competencias municipal, si se disponen y aplican las participaciones federales, que están sujetas a un régimen de libre administración, sin sujetarse a los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de los fines públicos de los propios Municipios.

Asimismo, en la controversia constitucional 111/2011, se sostuvo que la entrega incorrecta de recursos que integran la hacienda pública municipal, se traduce en una violación a los principios constitucionales mencionados, lo que actualiza una violación a la autonomía municipal, contenida en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.

En efecto, el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit no tiene facultades expresas para ordenar la retención de la totalidad de los recursos que se reclaman, pues no existe en el orden jurídico federal o estatal, algún precepto que sea conforme a la Constitución General y establezca esa posibilidad. En este sentido, el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, violenta diversas garantías de carácter económico, tributario y financiero en perjuicio del Municipio de Tepic, tendentes al fortalecimiento de la autonomía del Municipio.

Así, desde septiembre de dos mil catorce, hasta el momento en el que se presentó la demanda, el poder demandado ha vulnerado el principio de ejercicio directo de la hacienda municipal, pues se han llevado a cabo retenciones sin fundamento.

Asimismo, el Poder Ejecutivo Local, inobserva el principio de integridad de los recursos municipales, ya que los fondos federales no se han entregado al Municipio de Tepic, desde la instalación legal del Ayuntamiento en funciones, dado que no existe certeza de los conceptos de retención ni de su causa. Lo anterior, sin que el poder demandado tenga autorización de la Legislatura Local para su retención en términos del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por lo anterior, el Municipio actor concluye que se vulnera el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, dada la violación de los principios de libre hacienda municipal, de integralidad en los recursos económicos y de ejercicio directo de la hacienda municipal, por lo que solicita el pago de una indemnización moratoria por el impago de cantidades líquidas y exigibles, de conformidad con el criterio sustentado en la controversia constitucional 37/2012, en la que se estableció que procede el pago de intereses por la falta de entrega de las aportaciones federales, pues si bien no se prevé tal supuesto en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, ello se desprende de una interpretación sistemática de dicho ordenamiento.

**III.** El Poder Ejecutivo Local vulnera el Sistema Federal de Coordinación Fiscal y la autonomía municipal, pues considera al Municipio como un subordinado o inferior jerárquico.

Los actos de la Dirección General de Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit, rompen con el sistema democrático constitucional, al constituir una invasión a la esfera de competencias del Municipio de Tepic, e interfieren con el principio de libre administración de la hacienda municipal, perjudicando a los habitantes del Municipio, dado que padecen de una deficiente prestación de funciones y servicios públicos municipales por la falta de recursos.

Por lo anterior, el Poder Ejecutivo Local, al retener indebidamente las participaciones federales, sin que la Legislatura del Estado lo haya autorizado en términos del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, invade la esfera de competencias del Municipio actor, por lo que contraviene el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General.

**CUARTO.—Artículos constitucionales que se aducen violados.** Se consideran infringidos los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49, 115, fracciones II y IV, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**QUINTO.—Trámite.** Por auto de diecinueve de febrero de dos mil quince, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, formó y registró el expediente y, ordenó que el asunto se turnara conforme a la certificación respectiva al Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

En auto de veinticinco de febrero de dos mil quince, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit y como terceros interesados al Poder Ejecutivo Federal

y al Instituto Mexicano del Seguro Social; dio vista al procurador general de la República; y ordenó formar el cuadero incidental, relativo a la solicitud de suspensión de los actos combatidos.

**SEXTO.—Contestación de la autoridad demandada.** El dieciséis de abril de dos mil quince, el gobernador del Estado de Nayarit presentó contestación a la demanda promovida por el Municipio de Tepic.

En lo que respecta a las retenciones de participaciones federales señaló que los actos impugnados son ciertos, pero es falso que las retenciones sean indebidas e ilegales por lo siguiente:

<b>Partida de la que se retiene</b>	<b>Razones en que sustenta la legalidad de las retenciones combatidas</b>
<p>Anticipo del Fondo General de Participaciones (FGP) Septiembre 2014</p>	<p>El "Desc. Gobierno" por \$7'297,000.00 pesos se sustenta en el Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pago, suscrito entre el Gobierno del Estado de Nayarit y el Municipio de Tepic, cuya firma fue autorizada mediante acta de Cabildo en la sesión extraordinaria, celebrada el dieciséis de julio de dos mil catorce.</p> <p>En dicho convenio el Municipio de Tepic reconoció un adeudo total de \$154'935,422.29 pesos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• \$72'890,553.63 pesos por falta de pago de las cuotas y aportaciones obrero patronales con el IMSS en el ejercicio fiscal 2013.</li> <li>• \$31'758,808.92 pesos por falta de pago de las cuotas y aportaciones obrero patronales con el IMSS en el ejercicio fiscal 2014.</li> <li>• \$36'863,331.67 pesos de saldos pendientes a compensar por adelanto de participaciones federales en el ejercicio fiscal 2013.</li> <li>• \$13'422,728.07 pesos de saldos pendientes a compensar por adelanto de participaciones federales en el ejercicio fiscal 2014.</li> </ul>

	<p>El descuento impugnado corresponde a la primera quincena de septiembre 2014 pactada en el convenio (cláusulas tercera, cuarta y quinta) por \$6'702,424.00 pesos, más \$594,577.00 pesos por saldos de meses anteriores no cubiertas por falta de recursos conforme a la cláusula segunda, inciso c), del convenio.</p> <p>Asimismo, en cumplimiento a lo dispuesto en la cláusula sexta del convenio, el descuento se reflejó en la constancia de compensación de participaciones federales 8135.</p> <p>Por último, señala que el anticipo de participaciones federales y su compensación mensual se fundamentan en el artículo 9o., párrafo sexto, de la Ley de Coordinación Fiscal, que prevé el mecanismo de compensación por acuerdo entre las partes interesadas, como aconteció en el convenio citado.</p>
<p>Complemento del FGP Septiembre 2014</p>	<p>El "descuento IMSS" por \$7'136,000.00 pesos se sustenta en el Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Tepic, en el Decreto 5701; y en el Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pago.</p> <p>El Convenio de Regularización de la Afiliación al Seguro Social de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Tepic, celebrado el primero de julio de mil novecientos noventa y ocho, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Municipio de Tepic y el Gobierno del Estado de Nayarit, como obligado solidario. En las cláusulas décimo tercera, décimo cuarta y décimo sexta de dicho convenio se establece la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para pagar directamente al IMSS, en caso de incumplimiento de pago de cuotas por el Municipio y sus accesorios.</p> <p>Asimismo, en los artículos segundo y tercero del Decreto 5701, emitido por el Congreso del Estado de Nayarit y publicado el veinte de septiembre de mil</p>

	<p>novecientos setenta y cinco, se aprueba la afectación de Participaciones Federales del Estado en el caso de incumplimiento en el pago de las cuotas obrero patronales y de las cuotas por retiro, cesantía y vejez de los trabajadores del Municipio de Tepic.</p> <p>De igual modo, el descuento combatido se fundamenta en la cláusula segunda, incisos a) y b), del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos de dieciséis de julio de dos mil catorce mencionado.</p>
<p>Fondo de Fomento Municipal (FFM) e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio (IEPS) Septiembre 2014</p>	<p>Respecto al descuento por concepto de "Banobras" por \$4'718,000.00 pesos, señala que es erróneo que la retención en lo relativo a dicho adeudo debía cubrirse únicamente del Fondo General de Aportaciones de acuerdo con el Contrato de Crédito Simple y la Instrucción de Pago, toda vez que en los decretos publicados el veintiséis de diciembre de dos mil once y siete de mayo de dos mil doce en el Periódico Oficial Local, el Congreso del Estado de Nayarit determinó formalizar el mecanismo con el fin de acreditar y afectar como fuente de pago de las obligaciones que devienen del referido crédito, el derecho y los ingresos que le corresponden al Municipio de las participaciones que en ingresos federales le corresponden.</p> <p>Asimismo, conforme al contrato de fideicomiso irrevocable de administración y pago 744396, celebrado por el Municipio de Tepic, en carácter de fideicomitente, y Banco Mercantil del Norte, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, en su carácter de fiduciario, de quince de agosto de dos mil doce, en el cual Banobras interviene en carácter de fideicomisario, se constituyó el fideicomiso para captar el 40% mensual de la totalidad de los recursos que corresponden al Municipio de Tepic, provenientes del fondo general de participaciones del ramo 28, de las participaciones federales presentes y futuras que en ingresos federales, correspondan al Municipio para servir de mecanismo y fuente de pago del financiamiento contratado, en términos de los decretos mencionados.</p>

	<p>En cuanto al descuento por concepto de "préstamo interacciones" por \$9'485,633.18 pesos, indica que en realidad se trata de un adelanto de participaciones federales al Municipio y el monto corresponde al último pago pactado en el Convenio de Apoyo Financiero a cuenta de Participaciones, de veinte de mayo de dos mil catorce, que celebraron el Gobierno del Estado de Nayarit, por conducto de la Secretaría de Administración y Finanzas y el Municipio de Tepic.</p> <p>El hecho de que en la constancia se registre el descuento con el concepto de "préstamo interacciones" se debió exclusivamente para efectos de control presupuestal y claridad en la operación realizada, toda vez que el Gobierno de Nayarit tenía poca liquidez en el momento en que el Municipio de Tepic le solicitó apoyo, por lo que recurrió a un préstamo a corto plazo con el Banco Interacciones, S.A., estableciendo como fuente de pago los derechos de recuperación del adelanto de participaciones otorgadas a dicho Municipio. En este sentido, se trató de un apoyo al Municipio para solventar obligaciones laborales con cargo a sus participaciones federales del año dos mil catorce.</p> <p>El anticipo de participaciones federales del Municipio de Tepic y su compensación mensual se fundamentan en el artículo 9o., párrafo sexto, de la Ley de Coordinación Fiscal, que prevé el mecanismo de compensación por acuerdo entre las partes interesadas, como aconteció en el convenio de apoyo financiero mencionado.</p>
<p>Anticipo del FGP Octubre 2014</p>	<p>El "descuento IMSS" por \$574,251.00 pesos se justifica en los mismos términos que el descuento impugnado del complemento del fondo general de participaciones de septiembre 2014. Adicionalmente señala que conforme al Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos debieron descontarse \$9'513,578.00 pesos, sin embargo, la cantidad retenida fue la única que pudo obtenerse, dado que al Municipio de Tepic le fue retenida una cantidad adicional</p>

	<p>a las pactadas, relacionada con la omisión parcial o total del pago del impuesto sobre la renta, derivado del oficio 400-05-2014-615, del doce de septiembre de dos mil catorce, suscrito por el administrador central de programas operativos con entidades federativas, de la Administración General de Recaudación del Servicio de Administración Tributaria.</p> <p>Por lo que respecta al descuento por el concepto de "ISR" por \$7'360,749.00 pesos, si bien el Municipio no autorizó ningún descuento, dicha retención se sustenta en el convenio celebrado entre el Poder Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Municipio de Tepic, el veintiocho de febrero de dos mil once, en el cual en la cláusula segunda consta el consentimiento por parte del Municipio para que conforme al artículo 9o., párrafo cuarto, de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales que le corresponden puedan compensarse por la omisión de pago total o parcial del impuesto sobre la renta con cargo tanto de sus trabajadores como los de sus organismos descentralizados, generados a partir del primero de enero de dos mil nueve y se trate de créditos fiscales firmes.</p>
<p>Complemento del FGP Octubre 2014</p>	<p>El "descuento IMSS" por \$5'490,000.00 pesos se justifica en los mismos términos que el descuento impugnado del complemento del fondo general de participaciones de septiembre 2014. Adicionalmente señala que conforme al Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, debieron descontarse \$9'513,578.00 pesos, por lo que la cantidad descontada fue insuficiente.</p>
<p>FFM y IEPS Octubre 2014</p>	<p>Respecto al descuento por concepto de "Banobras" por \$5'475,085.12 pesos señala, sustancialmente, lo mismo a lo aducido en lo relativo al descuento por el mismo concepto en el mes de septiembre de 2014.</p> <p>En lo relativo al descuento por concepto de "préstamo interacciones" por \$2'053,156.92 pesos señala que es erróneo que la retención en lo relativo a dicho adeudo</p>

debía cubrirse únicamente del fondo general de aportaciones de acuerdo con el contrato de crédito simple y la instrucción de pago; toda vez que en el decreto de siete de mayo de dos mil doce, el Congreso del Estado de Nayarit determinó formalizar el mecanismo con el fin de acreditar y afectar como fuente de pago de las obligaciones que devienen del referido crédito, el derecho y los ingresos que le corresponden al Municipio de las participaciones que en ingresos federales le corresponden.

Asimismo, conforme al contrato de fideicomiso irrevocable de administración y pago 744566, celebrado por el Municipio de Tepic, en su carácter de fideicomitente, y Banco Mercantil del Norte S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte, en carácter de fiduciario, de quince de agosto de dos mil doce, en el cual interacciones interviene en carácter de fideicomisario, se constituyó el fideicomiso para captar el 15% mensual de la totalidad de los recursos que corresponden al Municipio de Tepic, provenientes del fondo general de participaciones del ramo 28, de las participaciones federales presentes y futuras que en ingresos federales correspondan al Municipio para servir de mecanismo y fuente de pago del financiamiento contratado, en términos de los decretos mencionados.

Los descuentos de las participaciones federales que corresponden al Municipio de Tepic, realizados en octubre de dos mil catorce para el cumplimiento de obligaciones financieras con el Banco Interacciones, S.A. y Banobras, se apegan a derecho, toda vez que el fondo de fomento municipal y el impuesto especial sobre producción y servicios forman parte de las participaciones federales.

En cuanto al descuento "IMSS" por \$6'158,000.00 pesos estima que éste tiene su origen en la cláusula segunda, incisos a) y b) del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos mencionado, por

	<p>el que debieron descontarse \$9'513,578.00 pesos. Sin embargo, la cantidad retenida fue menor en razón de que también se operaron los descuentos de Banobras e interacciones.</p>
<p>Anticipo del FGP Noviembre 2014</p>	<p>El "Desc. IMSS" por \$7'778,000.00 pesos se justifica en los mismos términos que el descuento impugnado del complemento del fondo general de participaciones de octubre 2014.</p>
<p>Complemento del FGP Noviembre 2014</p>	<p>El "Descuento IMSS" por \$5'177,000.00 pesos se justifica en los mismos términos que el descuento impugnado del complemento del fondo general de participaciones de octubre 2014.</p>
<p>FFM y IEPS Noviembre 2014</p>	<p>Respecto al descuento por concepto de "Banobras" por \$5'273,751.51 pesos señala, sustancialmente, lo mismo a lo aducido en lo relativo al descuento por el mismo concepto en el mes de septiembre de 2014.</p> <p>En lo relativo al descuento por concepto de "préstamo interacciones" por \$1'977,656.82 pesos señala, sustancialmente, lo mismo a lo aducido en lo relativo al descuento por el mismo concepto en el mes de octubre de 2014.</p> <p>En cuanto al descuento "IMSS" por \$5'931,000.00 pesos, estima que se justifica dicha retención por las mismas razones que las expuestas respecto al descuento realizado por el mismo concepto el mes de octubre de 2014.</p>
<p>Anticipo del FGP Enero 2015</p>	<p>El "descuentos IMSS" por \$3'893,004.56 pesos se justifica en los mismos términos que el descuento impugnado del complemento del fondo general de participaciones de octubre 2014. Adicionalmente señala que, pese a tener atribuciones derivadas del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, optó por no descontar cantidad alguna en diciembre de 2014 y una cantidad menor a la pactada en enero, consciente de las cargas financieras que tienen los Municipios para pagar prestaciones de fin de año como el aguinaldo a sus trabajadores y para que pudiera pagarse el adeudo en un plazo de dieciocho meses.</p>

Complemento del FGP Enero 2015	El "descuento IMSS" por \$3'893,004.56 pesos se justifica en los mismos términos que el descuento impugnado del anticipo del fondo general de participaciones de enero 2015.
Anticipo del FGP Febrero 2015	El "descuento IMSS" por \$3'893,004.56 pesos se justifica en los mismos términos que el descuento impugnado del anticipo del fondo general de participaciones de enero 2015.

Por otro lado, el gobernador del Estado de Nayarit considera que la demanda de controversia constitucional fue presentada fuera del plazo establecido en el 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, para su interposición, por lo que resulta extemporánea y debe sobreseerse.

Señala que el Municipio de Tepic impugna distintas retenciones de participaciones federales, las cuales son actos que constituyen una determinación particular, concreta e individual, pues el Gobierno del Estado de Nayarit aplicó una serie de descuentos concretos sobre las participaciones federales, correspondientes al Municipio, por lo que debe computarse al plazo señalado en el precepto mencionado por cada una de éstas. En este sentido, en la controversia constitucional 13/2005, se sostuvo que no es correcto que las retenciones de participaciones, constituyan violaciones de tracto sucesivo que se actualizan mientras subsiste la omisión.

Así, de las constancias de compensación de las participaciones federales, de la propia demanda y del oficio TES/240/2014, se advierte que el Municipio de Tepic, tuvo conocimiento de los descuentos de septiembre, octubre y noviembre de dos mil catorce, impugnados durante dicho año, por lo que resulta evidente que al presentarse la demanda el diecinueve de febrero de dos mil quince, el plazo había transcurrido en exceso. Por el contrario, no es correcto que el plazo deba computarse a partir de la fecha de notificación del oficio DGT/SAF/DGT/360/2014.

Por último, manifiesta que los conceptos de invalidez son infundados, ya que el promovente no demuestra que las retenciones y descuentos impugnados vulneren las disposiciones constitucionales que tilda como violadas, pues los descuentos se encuentran sustentados en los convenios mencionados en los términos del artículo 9o., párrafo sexto, de la Ley de Coordinación Fiscal.

El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que los Municipios administrarán libre-

mente su hacienda y, que ésta, se compone por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso, las participaciones federales que serán suministradas por la Federación, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas. En este tenor, las participaciones son conceptos adicionales que complementan la hacienda municipal y se trata de ingresos derivados del rendimiento de la recaudación por impuestos federales o estatales.

De los artículos 9o. y 11 de la Ley de Coordinación Fiscal se advierte que, por regla general, las participaciones federales no pueden afectarse, excepto en los casos siguientes: i) el pago de obligaciones contraídas por el Municipio, previa autorización de la Legislatura Local y dicha obligación se inscriba en el registro correspondiente; y, ii) por voluntad manifiesta del Municipio de destinarlas a un determinado fin.

Asimismo, de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público del Estado de Nayarit no es necesaria la aprobación del Congreso Local para que puedan afectarse las participaciones de un Municipio, cuando se trate de compensaciones por concepto de anticipos, a cuenta de participaciones y, por pagos a solicitud y, por cuenta del Municipio. Además, de acuerdo con el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, proceden las compensaciones, cuando exista un acuerdo entre las partes interesadas. De igual manera, cuando exista un convenio entre las partes no es aplicable lo previsto en el reglamento del artículo 9o. mencionado, pues éste, únicamente, aplica al supuesto previsto en el primer párrafo de dicho artículo.

De esta manera, la compensación de adeudos vía participaciones federales se aplica cuando ha sido concertado expresamente por las partes, como sucedió en el caso del Convenio de Regularización de la Afiliación del Seguro Social de los Trabajadores al servicio del Municipio de Tepic, en virtud de que las cuotas que el Estado o el Municipio paga al Instituto Mexicano del Seguro Social son contribuciones federales (aportaciones de seguridad social), y constituyen créditos fiscales que tiene derecho a percibir el organismo descentralizado y, que pueden compensarse contra participaciones federales.

Las afectaciones o compensaciones a las participaciones federales del Municipio por sus adeudos, invariablemente se hacen con cargo a las participaciones de la entidad, sea o no deudora solidaria, y ésta las hará efectivas contra las participaciones que corresponden al Municipio, conforme a los procedimientos que establezca la legislación local, de acuerdo con los artículos 2o.-A, fracción III y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

En este contexto, las cuotas o aportaciones obrero patronales que adeuda el Municipio con el Instituto Mexicano del Seguro Social, fueron descontadas de las participaciones que correspondían el Estado de Nayarit, por lo que el Municipio es deudor del Estado y, por tanto, éste adquiere el derecho de afectar las participaciones de aquél para cubrir el descuento al que fue sujeto.

En los actos de retención se cumplió con el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, puesto que existe un acuerdo entre las partes, tanto en el Convenio de Regularización de Afiliación del Seguro Social de los Trabajadores al servicio del Municipio de Tepic, como del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, se desprende la voluntad del Municipio de Tepic para que sus participaciones federales se destinaran al pago de las cuotas obrero patronales. En este sentido, operan las excepciones de afectación a las participaciones, por lo que no era necesaria la autorización por parte de la Legislatura Local para ello. En efecto, no se invade la esfera de competencias del Municipio, dado que se ha respetado su voluntad en la administración libre de su hacienda.

En síntesis, el oficio impugnado y las retenciones combatidas se subsumen en los supuestos de excepción para la afectación de participaciones federales, pues derivan de la voluntad manifiesta del Municipio de Tepic de destinar sus participaciones a un fin determinado. Habida cuenta de que existen en la legislación de la entidad, disposiciones jurídicas que autorizan compensaciones, sin requerir la aprobación del Congreso del Estado, por pagos a solicitud y cuenta del Municipio.

Por tanto, el Poder Ejecutivo de Nayarit realizó los descuentos, sin vulnerar la hacienda municipal e integridad de sus recursos, ya que los actos se realizaron con apego a la Constitución General y las normas que de ella emanan. No se transgreden las garantías de motivación y fundamentación, pues la actuación de la autoridad demandada se ajusta a las leyes, decretos y convenios citados. Asimismo, el desconocimiento de las consecuencias de las obligaciones contraídas por administraciones pasadas no exime su cumplimiento por la administración actual.

Por otro lado, el oficio DGT/SAF/DGT/360/2014 impugnado no puede considerarse como acto impugnado, porque se trata de la contestación a una petición de información del Municipio actor y su contenido no implica ninguna retención o descuento de participaciones a ese Municipio.

En este sentido, si bien se priva al Municipio de Tepic de participaciones federales que le corresponden, ello deriva de una obligación contraída,

directamente por dicho Municipio, de la cual tuvo conocimiento previo de los términos y condiciones de su aplicación.

De igual manera, no se vulneran los derechos y principios consagrados en los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49, 115, fracciones II y IV, inciso b), 116, 124 y 133 de la Constitución, ya que los descuentos y compensaciones, con cargo de las participaciones federales, están sustentados en convenios celebrados por el Municipio de Tepic y el Estado de Nayarit.

Tampoco existe afectación a los principios de libre administración hacendaria y de autonomía municipal, previstos en el artículo 115 de la Constitución General, pues los descuentos impugnados son consecuencia directa de su ejercicio al suscribir los convenios citados. Asimismo, en ningún momento, el Poder Ejecutivo de Nayarit se ha constituido en superior jerárquico del Municipio, más bien las obligaciones contraídas han sido aceptadas por el propio Municipio.

#### SÉPTIMO.—**Manifestaciones de los terceros interesados.**

**I. El Instituto Mexicano del Seguro Social** formuló las siguientes manifestaciones:

Es infundado el argumento del Municipio de Tepic, ya que las retenciones de participaciones, por concepto de pago de cuotas obrero patronales, adeudadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, se fundamentan en las declaraciones I a IV y cláusulas décimo tercera, décimo cuarta y décimo sexta del Convenio de Regularización de la Afiliación al Servicio del Municipio de Tepic, Estado de Nayarit, celebrado el primero de julio de mil novecientos noventa y ocho.

Conforme a los preceptos anteriores, el instituto se obligó a prestar la seguridad social a los trabajadores del Municipio, y el propio Municipio se obligó a realizar el pago de cuotas obrero patronales por la prestación de dicho servicio. Asimismo, se facultó al Gobierno del Estado de Nayarit y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a cubrir al Instituto las cantidades no cubiertas por el Municipio por el concepto mencionado, sin necesidad de conformidad previa y expresa del Municipio, basta que el instituto exhiba la copia de la liquidación notificada y no pagada.

En este sentido, con motivo de los adeudos del Municipio de Tepic, el síndico municipal de Tepic, emitió diversos oficios dirigidos a la delegación estatal de Nayarit del instituto, solicitando el descuento vía participaciones

federales, por concepto de cuotas obrero patronales, por los meses de septiembre, octubre, noviembre de dos mil catorce y enero y febrero de dos mil quince.

Con motivo de ello, el titular de la Unidad de Fiscalización y Cobranza de la Dirección de Incorporación y Recaudación del Instituto Mexicano del Seguro Social, dirigió varios oficios a la unidad de coordinación con entidades federativas, solicitando la afectación de las participaciones federales del Municipio para cubrir anticipadamente el pago de las cuotas obrero patronales y de retiro cesantía y vejez de sus trabajadores.

En consecuencia, el director de Enlace y Administración de Participaciones y Convenios de dicha Unidad, solicitó mediante varios oficios a la Tesorería de la Federación, que dispusiera lo necesario para cubrir el importe del instituto con cargo a las participaciones del Estado de Nayarit, conforme al artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

En este sentido, es infundado que el Municipio de Tepic, únicamente, tuvo conocimiento por parte del instituto del descuento de participaciones federales por la cantidad de \$2'576,241.86 pesos que efectivamente adeudaba, por lo que los restantes "descuentos IMSS" o similares no tienen como destino el instituto, pues fue el mismo Municipio quien solicitó el cobro con base en el descuento de sus participaciones federales, los cuales, incluso, fueron ya cobrados, a través de las órdenes de ingreso siguientes:

Mes	Importe	Oficio de la UCEF	Orden de ingreso
2014			
Septiembre	\$3'797,565.80	351-A-DGPA-E-675	34022 y 10924 de 30/09/2014
Octubre	\$2'220,699.07	351-A-DGPA-E-811	34071 de 31/10/2014
Noviembre	\$3'805,552.07	351-A-DGPA-E-954	34124 y 10945 de 28/11/2014
Diciembre	\$2'220,277.07	351-A-DGPA-E-1071	34170 de 31/12/2014
2015			
Enero	\$2'576,241.86		34213 y 10971 de 30/01/2015
Febrero	\$2'531,072.28		34558 y 10984 de 27/02/2015

II. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal, expuso las siguientes manifestaciones:

El descuento de participaciones federales al Municipio de Tepic por el Estado de Nayarit, se realizó en estricto cumplimiento al marco normativo, con base en convenios y contratos, suscritos por el Municipio actor con diversas instituciones en los que se fijó como fuente de pago sus participaciones federales para efecto de retención y compensación.

Con fundamento en el artículo 9o., párrafo primero, de la Ley de Coordinación Fiscal, el Municipio de Tepic, Nayarit, celebró contratos de apertura de crédito simple con las instituciones "Banobras" e "interacciones", los cuales se encuentran debidamente inscritos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, en los cuales ese Municipio acordó como fuente de pago el 40% mensual del Fondo General de Participaciones del Ramo 28 del presupuesto de egresos en el caso de "Banobras", y el 15% del total de las participaciones federales en el caso de "interacciones".

El contrato con Banobras, se celebró el seis de agosto de dos mil doce y el diecinueve de septiembre del mismo año, se inscribió en el registro mencionado; mientras que el contrato con interacciones, se celebró el veintiocho de diciembre de dos mil doce y, el cinco de febrero de dos mil trece, fue inscrito.

Por otro lado, con fundamento en el artículo 9o., párrafo sexto, de la Ley de Coordinación Fiscal, el primero de julio de mil novecientos noventa y ocho, el Municipio actor celebró con el Instituto Mexicano del Seguro Social el Convenio de Regularización de la Afiliación de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Tepic, en el cual el Estado de Nayarit es el obligado solidario del pago de las cuotas cuando el Municipio no las cubra oportunamente, incluyendo los recargos moratorios, actualización y capitales constitutivos que se generen, con cargo a las participaciones que en ingresos federales correspondan al propio Gobierno Estatal, sin que sea necesaria la conformidad previa y expresa del mismo Municipio. Asimismo, dado que se trata de una compensación y no de una afectación de las participaciones federales, a diferencia de los convenios señalados en el párrafo anterior, éste no requiere ser inscrito en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

De igual manera, el veintiocho de febrero de dos mil once, el Municipio de Tepic, celebró un convenio con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que, con cargo a sus participaciones, se realice la compensación de todo tipo de adeudos, incluyendo sus accesorios, relacionados con la omi-

sión total o parcial del entero del impuesto sobre la renta, a cargo tanto de sus trabajadores, como de los trabajadores de sus organismos descentralizados. Igualmente, dicho convenio no requiere ser inscrito en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, al tratarse de compensaciones.

**OCTAVO.—Ampliación de la demanda.** Mediante oficio presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el quince de mayo de dos mil quince, María Florentina Ocegueda Silva, síndica municipal de Tepic, promovió ampliación a la demanda en la controversia constitucional 12/2015, en representación de dicho Municipio, al estimar que el Poder Ejecutivo de Nayarit, introdujo hechos novedosos en la contestación de la demanda, consistentes en que las retenciones de participaciones federales impugnadas, se sustentan en el Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, suscrito el dieciséis de julio de dos mil catorce por el Gobierno de Nayarit y el Municipio de Tepic, por lo que los descuentos denominados "descuento IMSS", se refieren a supuestos pagos hechos por el Estado de Nayarit al Instituto Mexicano del Seguro Social en dos mil trece y dos mil catorce, por concepto de obligaciones del Municipio.

Al respecto, el Municipio de Tepic aclara que, si bien tenía conocimiento de dicho instrumento, no sabía que con base en el mismo se efectuaron los descuentos impugnados. Asimismo, en el oficio DGT/SAF/DG/360/2014, el director general de Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado, únicamente, manifestó que las retenciones se realizaban en virtud del Convenio de Regularización de la Afiliación al Servicio del Municipio de Tepic.

En este sentido, el Municipio de Tepic solicita ampliar la demanda, respecto de los actos siguientes:

**I.** El Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, suscrito el dieciséis de julio de dos mil catorce por el Gobierno de Nayarit y el Municipio de Tepic.

**II.** Los siguientes actos de retención de participaciones federales que corresponden al Municipio actor:

**1.** La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a febrero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

2. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a marzo de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

3. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a marzo de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

4. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a abril de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

5. La cantidad de \$9'410,000.00 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a abril de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS según convenio".

Al respecto, considera que dichos actos infringen los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49, 115, fracciones II y IV, inciso b), 108, párrafo tercero, 116, 117, fracción VIII, segundo párrafo, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por las razones siguientes:

El convenio impugnado es contrario a los artículos 115, fracciones II y IV, inciso b), 108, párrafo tercero, y 117, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución General, pues afecta indebidamente la libre administración de la hacienda municipal.

El dieciséis de julio de dos mil catorce, en sesión extraordinaria, el XXXIX Ayuntamiento, autorizó la firma de un convenio de reconocimiento de adeudos. No obstante, no se autorizó que para el pago de los adeudos reconocidos, se comprometieran las participaciones federales que corresponden al Municipio, por lo que está afectado de nulidad.

El Municipio en el convenio combatido, comprometió sus participaciones federales para el pago de \$ 154'935,422.29 pesos, dado que el Gobierno del Estado de Nayarit cubrió al Instituto Mexicano del Seguro Social adeudos del Municipio por los ejercicios fiscales dos mil trece y dos mil catorce, pero también se suscribió para el pago de diversos adeudos por préstamos del Gobierno al Municipio, sin que se precise cuáles son éstos. Ninguno de dichos supuestos se prevé en la Constitución General o la Ley de Coordinación Fiscal para poder retener participaciones federales.

En efecto, el convenio impugnado no cumple con el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues dicho precepto establece la imposibilidad

de afectar las participaciones federales y prevé tres excepciones, sin que el convenio impugnado actualice alguna de éstas.

El convenio impugnado no encuadra en la primera excepción, prevista en el primer párrafo del artículo mencionado, pues no fue autorizado expresamente por la Legislatura Local, el plazo de amortización excede el tiempo para el cual fue electo el Ayuntamiento firmante y no está inscrito en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la de entidades y Municipios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, no se ajusta a lo establecido en la Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit, pues no fue autorizado por el Congreso Local como lo marcan los artículos 12, fracción III, 13 y 14 de dicho ordenamiento, a pesar de que el plazo de amortización, rebasa el de gestión del Ayuntamiento firmante. Lo anterior sin perjuicio que el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, pretenda justificar que no se trata de deuda pública, el objeto del convenio, dado que la cantidad excede el 5% del presupuesto de egresos vigente, lo cual resultaría contrario al artículo 5o., fracción II de la Ley de Deuda Pública Local, pues obligaría a una autorización necesaria del Congreso Local.

Por lo anterior, se vulnera el principio de libre administración de la hacienda municipal, previsto en los artículos 115, fracciones II y IV, inciso b) y 117, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución General, dado que el Municipio no contrajo una obligación o empréstito destinado a obras públicas productivas o conforme a las reglas establecidas por la Legislatura Local y por los conceptos y montos que ésta fije anualmente en el presupuesto de egresos, como dicho precepto lo establece.

El convenio impugnado tampoco actualiza la segunda excepción, prevista en el primera parte del sexto párrafo del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues no se trata de una compensación a una entidad federativa por un ajuste a sus participaciones o descuentos, derivado del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones.

Por último, el convenio impugnado no recae en la tercer excepción, la cual se prevé en la segunda parte del párrafo sexto del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, pues el Municipio y el Estado de Nayarit no están en el supuesto establecido en el artículo 2185 del Código Civil Federal y, además, las compensaciones aducidas son solamente entre participaciones federales e incentivos de las entidades federativas y los Municipios, por una parte, y las obligaciones que tengan éstos con la Federación, por otra parte, lo cual no ocurre en el caso.

Por otra parte, en la controversia constitucional 104/2011, la Suprema Corte consideró la existencia de dos supuestos de excepción, en los que resulta válida la afectación de las participaciones federales: 1) por pago de obligaciones contraídas por los Municipios, previa autorización de las Legislaturas Locales e inscripción en el registro correspondiente; y, 2) por voluntad manifiesta del Municipio de destinarlos a un determinado fin.

Así, la primera hipótesis, evidentemente no se satisface. Por lo que hace a la segunda hipótesis, tampoco se satisface, ya que en la sesión de Cabildo el Ayuntamiento no aprobó la afectación de participaciones federales, el convenio no tenía un fin determinado, no se precisó cuáles eran los supuestos adeudos del Municipio con el Gobierno del Estado, no se concertó nada con una institución de crédito o dependencia federal. Por el contrario, el convenio impugnado se celebró de forma caprichosa, intentando perjudicar a la administración entrante, asfixiando sus finanzas e imposibilitando la prestación de los servicios públicos que le competen.

En este sentido, el Municipio señala que es evidente que el convenio impugnado no tenía como finalidad cubrir los adeudos con el Instituto Mexicano del Seguro Social. El propio instituto únicamente se refiere, en sus manifestaciones como tercero interesado, a un convenio celebrado en mil novecientos noventa y ocho, y que el Municipio se encuentra al corriente en el pago de las cuotas obrero patronales.

Así, el Poder demandado intenta hacer creer que las retenciones se basan en el convenio de mil novecientos noventa y ocho, el cual sí está respaldado por la autorización del Poder Legislativo, previsto en el Decreto 5701. No obstante, ello no es así, en el mismo convenio impugnado no se alude en ningún momento al convenio de regularización.

Por lo anterior, los actos de retención efectuados por el Poder Ejecutivo de Nayarit, basados en el convenio impugnado, trastocan la autonomía municipal y la libre administración de la hacienda municipal, previstas en los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49, 108, párrafo tercero, 115, fracciones II y IV, inciso b), 116, 117, fracción VIII, 124 y 133 de la Constitución General; particularmente los artículos 108, párrafo tercero, 115, fracciones II y IV, inciso b), 117, fracción VIII, de la Constitución General; y, 2o., 160 y 161 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit, por las mismas razones a las manifestadas en el apartado 2) de la demanda.

De igual manera, las retenciones efectuadas, a partir de febrero de dos mil quince, son ilegales, pues el mismo Instituto Mexicano del Seguro Social

señaló, mediante oficio 199101900110/140/15, que no realizaría ninguna afectación posterior a la primera quincena de ese mes, por motivo de la controversia constitucional 12/2015. Asimismo, al ser inválido el convenio impugnado, las retenciones con base en el mismo resultan inconstitucionales.

El gobernador de Nayarit vulneró el artículo 108 constitucional, pues violó lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal y manejó y aplicó indebidamente fondos y recursos federales.

Por su parte, la ley municipal no establece una facultad que permita comprometer, mediante convenio, las participaciones federales, por lo que el convenio impugnado no tiene fundamento legal ni constitucional y de permitirlo se invadirían las facultades del Congreso de la Unión, pues es mediante la Ley de Coordinación Fiscal que se establecen las pautas para la entrega de participaciones federales y sus afectaciones.

En conclusión, el convenio impugnado no cumple con los requisitos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal y en la Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit, toda vez que fue suscrito por el XXXIX Ayuntamiento de Tepic y el Gobierno del Estado de Nayarit, sin el consentimiento del Congreso Local, y en el que se contrajeron obligaciones, excediendo el tiempo de la gestión de dicho Ayuntamiento.

**NOVENO.—Admisión de la ampliación de la demanda.** Por auto de veintidós de mayo de dos mil quince, el Ministro instructor admitió la ampliación de la demanda en contra del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, como hecho nuevo, así como en contra de las retenciones de participaciones federales del Municipio de Tepic, a partir de la segunda quincena de febrero a la segunda quincena de abril de dos mil quince, como hechos supervinientes; tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit y como terceros interesados al Poder Ejecutivo Federal y al Instituto Mexicano del Seguro Social.

**DÉCIMO.—Contestación de la autoridad demandada a la ampliación de demanda.** El ocho de julio de dos mil quince, el gobernador del Estado de Nayarit presentó contestación a la ampliación de demanda promovida por el Municipio de Tepic.

Al respecto, la autoridad demandada señala que la mención y exhibición en la contestación de la demanda del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, suscrito el dieciséis de julio de dos mil catorce entre el Gobierno del Estado de Nayarit y el Municipio de Tepic, no consti-

tuyen un hecho nuevo, sino que el Municipio tuvo conocimiento del mismo previamente.

En efecto, dicho convenio fue firmado el dieciséis de julio de dos mil catorce por los representantes del Municipio de Tepic, por lo que tuvo conocimiento de él desde dicho momento, e incluso el propio Municipio lo reconoce en su escrito de ampliación de demanda.

Al respecto, no existe fundamento jurídico o convencional alguno que establezca que el cambio de administración implique una causa por la que se extinga la validez del convenio o sus efectos, o que cesen las obligaciones contraídas por el Municipio, o que se afecten los derechos del Estado de Nayarit para realizar las retenciones pactadas.

Por el contrario, en el acta de entrega-recepción de diecisiete de septiembre de dos mil catorce, consta que se entregó el libro de actas al actual presidente municipal, en el cual se describe la existencia de cada acta celebrada por el Cabildo. Asimismo, en el acta de recepción del secretario del Ayuntamiento, se relacionan todos los convenios celebrados entre el Municipio actor con el Gobierno del Estado. Además, en todo caso, el Municipio pudo solicitar información complementaria referente a los convenios, conforme a la Ley Municipal del Estado de Nayarit.

Cabe señalar, que la entrega-recepción fue recibida por la síndica del Municipio de Tepic, quien promovió la presente controversia constitucional.

Por lo anterior, la circunstancia de que el Municipio actor haya tenido conocimiento de que las retenciones impugnadas tienen como base el convenio de reconocimiento de adeudo, señalado en la contestación, ello no constituye un hecho nuevo, sino sólo un argumento por el que el Gobierno del Estado, demuestra la legalidad de los actos impugnados en el escrito de demanda.

Adicionalmente, sostiene que incluso los hechos nuevos deben interponerse en el plazo señalado en el artículo 21 de la ley reglamentaria en la materia, por lo que si el escrito de ampliación de demanda, se presentó el quince de mayo de dos mil quince en contra del convenio de dieciséis de julio de dos mil catorce, resulta evidente que el plazo de impugnación transcurrió en exceso.

En conclusión, en virtud de que la ampliación de la demanda no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 21 y 27 de la ley reglamen-

taria de la materia, interpretados sistemáticamente, procede el sobreseimiento al actualizarse las causas de improcedencia, previstas en los artículos 19, fracciones VII y VIII y 20, fracción II, del mismo ordenamiento.

En cuanto a las retenciones de participaciones federales impugnadas, la autoridad demandada señala que al ser actos derivados del convenio de reconocimiento de adeudos, deberá analizarse la validez y el alcance jurídico del mismo. Asimismo, indica que el Municipio actor interpuso diversos recursos de quejas, respecto a las retenciones de participaciones federales y advierte que si bien se controvierte el convenio, la impugnación de tales retenciones resulta extemporánea.

Por otro lado, el gobernador señala en lo que respecta al convenio impugnado y a las retenciones sustentadas en el mismo, que existen dos vertientes jurídicamente válidas que justifican su constitucionalidad y legalidad.

Por un lado, dicho convenio no debe concebirse al margen de la obligación principal, derivada del Decreto 5701, publicado el cinco de septiembre de mil novecientos setenta y cinco y el Convenio de Regularización de la Afiliación de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Tepic al Instituto Mexicano del Seguro Social.

En dicho decreto, el Congreso de Nayarit dispuso, expresamente, lo siguiente: i) Autorizó expresamente al Gobierno del Estado para retener participaciones federales de los Municipios del Estado que contraten con el Instituto Mexicano del Seguro Social para el pago de cuotas por el aseguramiento de los trabajadores al servicio del Municipio; ii) Facultó al Gobierno del Estado a obligarse solidariamente con los Ayuntamientos; y, iii) La autorización del Congreso tiene una vigencia indeterminada.

Dentro de dicho contexto, debe encuadrarse el Convenio de Regularización de la Afiliación de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Tepic al Instituto Mexicano del Seguro Social, en el que es evidente la manifestación de voluntad de dicho Municipio de querer regularizarse y de que las participaciones federales que le correspondieran fueran una garantía de pago.

Por otro lado, opera la figura de la compensación en términos del artículo 9o., sexto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal al existir un convenio o acuerdo específico entre las partes interesadas. En el caso, pueden vincularse al convenio de regularización de afiliación y el convenio combatido al fundamentarse en el Decreto 5701. Lo anterior, en razón de que el Estado de Nayarit cubrió al Instituto Mexicano del Seguro Social, como obligado solida-

rio, los adeudos del Municipio de Tepic por concepto de cuotas obrero patronales con éste.

Por lo anterior, el gobernador indica que, en la primera vertiente, el convenio combatido ya cuenta con autorización de la Legislatura Local para la afectación de las participaciones federales en virtud del Decreto 5701. Así, suponer lo contrario implicaría considerar, también, inválido el convenio de regularización de afiliación, pues ambos convenios se fundamentan en lo allí decretado. En el caso de la segunda vertiente, no sería necesaria la autorización al actualizarse el supuesto previsto en el artículo 9o., párrafo sexto, de la Ley de Coordinación Fiscal.

Asimismo, tampoco es necesaria la autorización cuando los compromisos económicos adquiridos por el Municipio son destinados a un concepto diverso al de deuda pública. Las cuotas obrero patronales no constituyen inversiones públicas productivas, conforme a la Constitución y las leyes, y, por ende, no son deuda pública.

Conforme a la Constitución General, la deuda pública de los Municipios la constituyen las obligaciones derivadas de empréstitos, créditos o financiamientos que incidan en obras de inversión pública productiva, los cuales son supuestos que deben contar con autorización del Congreso. Asimismo, los artículos 10 y 12 de la Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit, establecen los montos y conceptos de la deuda pública que requieren de autorización por el Congreso Local, sin que estén previstas las cuotas obrero patronales, ya que la legislación local vincula la deuda pública a las obras de inversión pública productiva, y por exclusión no necesitan de dicha autorización.

En este sentido, en atención al Decreto 5701, los convenios de regularización de afiliación y el de reconocimiento de deuda, así como por la naturaleza y destino de los recursos por concepto de cuotas obrero patronales, las retenciones de participaciones federales impugnadas, resultan válidas.

De igual forma, el Poder Ejecutivo de Nayarit reitera que no se afectan los derechos de libre administración hacendaria y de autonomía municipal, previstos en el artículo 115 de la Constitución General, pues los descuentos impugnados constituyen una consecuencia directa del ejercicio de dicho derecho por el Municipio al suscribir libremente los convenios mencionados.

Así, el Municipio en libre ejercicio de su hacienda, solicitó un adelanto de participaciones federales, mismas que fueron liquidadas en su mayoría en el mes de septiembre de dos mil catorce por la gestión anterior del Ayuntamiento.

En este sentido, advierte que el Municipio de Tepic en ningún momento contrajo deuda en los términos de la Ley de Deuda del Estado de Nayarit.

No obstante, las retenciones efectuadas a partir de la segunda quincena de septiembre de ese año, fueron por concepto de compensaciones derivadas del reconocimiento de adeudo de cuotas obrero patronales con el Instituto Mexicano del Seguro Social, las cuales fueron cubiertas por el Estado de Nayarit. Dichas retenciones derivaron del requerimiento de pago por el Instituto al Gobierno del Estado para que liquidara tales compromisos como deudor solidario, por lo que las retenciones impugnadas operan mediante la figura de la compensación.

Por otra parte, no se vulnera el artículo 108, párrafo tercero, de la Constitución General, pues no se advierte ningún desvío de recursos. Asimismo, del artículo 117, fracción VIII, párrafo segundo, constitucional tampoco se advierte ningún beneficio al Municipio, pues el precepto se refiere a empréstitos solicitados en conjunto por el Estado y el Municipio, mientras que en el caso se trata de un reconocimiento de deuda del Municipio respecto del Estado.

Aunado a lo anterior, las cuotas obrero patronales o compensaciones para el cobro mediante participaciones federales no constituyen deuda pública. La deuda pública debe reunir ciertos requisitos, entre ellos, que el financiamiento se destine a obra pública productiva, lo cual no acontece en el caso, dado que los recursos fueron facilitados para el pago de cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que no se vulnera el artículo 117 constitucional.

Por último, la autoridad demandada repite algunas consideraciones expuestas en su escrito de contestación de demanda, respecto a que las retenciones de participaciones federales efectuadas no deben cumplir con los requisitos previstos en el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

#### **DECIMOPRIMERO.—Manifestaciones de los terceros interesados respecto a la ampliación de la demanda.**

**I.** El Instituto Mexicano del Seguro Social formuló las siguientes manifestaciones:

Es infundado el argumento del Municipio de Tepic respecto a que son indebidos los descuentos realizados en virtud del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pago, por cuotas cubiertas al Instituto Mexicano del Seguro Social en dos mil trece y en dos mil catorce por el Gobierno del

Estado de Nayarit como obligado solidario y, por falta de liquidez del Municipio de Tepic, en razón de adeudos de dicho Municipio con el Instituto Mexicano del Seguro Social por concepto de cuotas obrero patronales y seguros de retiro, cesantía y vejez, pues ya fueron transferidos electrónicamente por la Tesorería de la Federación al Instituto, a través de órdenes de ingreso, como se muestra en la tabla siguiente:

<b>Mes</b>	<b>Importe</b>	<b>Oficio emitido por la UFC</b>	<b>Orden de ingreso</b>
2013			
Enero	\$193,589.50	0990019300/176	82564 y 10550 de 31/01/2013
Febrero	\$3'429,207.03	0990019300/301	82591 y 10560 de 28/02/2013
Marzo	\$8'579,451.34	0990019300/401	82629 y 10573 de 27/03/2013
Abril	\$10'111,413.39	0990019300/695	82666 de 10/04/2013
Mayo	\$7'072,110.12	0990019300/1016	82731 y 10605 de 31/05/2013
Junio	\$4'973,526.26	0990019300/1250	82778 y 10628 de 28/06/2013
Julio	\$3'019,871.64	0952759300/1465	82699 de 31/07/2013
Agosto	\$5'224,954.92	0952759300/1729	82841 y 10660 de 30/08/2013
Septiembre	\$3'375,286.77	0952759300/2015	82880 de 10/09/2013
Octubre	\$5'433,858.03	0952759300/2205	82924 y 10688 de 31/10/2013
Noviembre	\$3'393,409.92	0952759300/2408	82967 de 29/11/2013
Diciembre	\$5'615,450.27	0952759300/2517	83216 y 10722 de 31/12/2013
2014			
Enero	\$3'309,847.38	0952759300/0016	83271 de 31/01/2014
Febrero	\$5'619,919.73	0952759300/0118	33377 y 10767 de 28/02/2014
Marzo	\$8'825,219.96	0952759300/0224	33438 y 10790 de 31/03/2014

Abril	\$3'412,044.37	0952759300/0352	33533 de 30/04/2014
Mayo	\$5'107,718.20	0952759300/0499	33630 y 10835 de 30/05/2014
Junio	\$5'484,059.28	0952759300/0665	33895 y 33896 de 30/06/2014
Julio	\$8'970,685.41	0952759300/0848	33932 y 10889 de 31/07/2014
Agosto	\$2'235,729.33	0952759300/1041	33971 de 29/08/2014

II. Por su parte, el **Poder Ejecutivo Federal** expuso las siguientes manifestaciones:

La finalidad del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pago, celebrado el dieciséis de julio de dos mil catorce, radicó en que el Municipio de Tepic, cubriera al Estado de Nayarit, diversos adeudos derivados del incumplimiento de pago, realizado al Instituto Mexicano del Seguro Social durante los ejercicios fiscales de dos mil trece y dos mil catorce por dicho Municipio. En este sentido, al Gobierno del Estado le fueron descontadas por la Federación las participaciones federales que le correspondían al ser obligado solidario, en términos del Convenio de Regularización en la Afiliación de los Trabajadores al Servicio del Municipio de Tepic, celebrado con el Instituto Mexicano del Seguro Social, el primero de julio de mil novecientos noventa y ocho, el cual no requiere ser inscrito en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios al tratarse de una compensación en términos del artículo 9o., sexto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal.

DECIMOSEGUNDO.—**Opinión del procurador general de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

DECIMOTERCERO.—**Audiencia.** Agotado el trámite respectivo, el diez de septiembre de dos mil quince, se celebró la audiencia y se puso el expediente en estado de resolución.

DECIMOCUARTO.—**Avocamiento.** Previo dictamen, el presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que ésta se avocara al conocimiento del asunto, y devolver los autos a la ponencia, para formular el proyecto de resolución correspondiente.

## CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del punto segundo, fracción I, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, emitido el trece de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre un Municipio y un Estado de la Federación en la que no se combaten normas de carácter general.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** A continuación se determinará si la controversia fue promovida en tiempo contra los actos impugnados tanto en la demanda como en su ampliación.

A. En la demanda original se impugnó lo siguiente:

I. El oficio DGT/SAF/DGT/360/2014, emitido por el director general de la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas, perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, el diecinueve de diciembre de dos mil catorce y notificado al Municipio actor el ocho de enero de dos mil quince.

II. Los siguientes actos de retención de participaciones federales, que corresponden al Municipio actor:

1. La cantidad de \$7'297,000.00 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a septiembre de dos mil catorce, por concepto de "Desc. Gobierno".

2. La cantidad de \$7'136,000.00 pesos del Complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a septiembre de dos mil catorce, por concepto de "descuento IMSS".

3. La cantidad de \$14'203,633.18 pesos del fondo de fomento municipal y del impuesto especial sobre producción y servicio, correspondientes a septiembre de dos mil catorce, por concepto de "Banobras" y "préstamo interacciones".

4. La cantidad de \$574,251.00 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a octubre de dos mil catorce, por concepto de "descuento IMSS".

5. La cantidad de \$5'490,000.00 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a octubre de dos mil catorce, por concepto de "descuento IMSS".

6. La cantidad de \$13'686,242.04 pesos del fondo de fomento municipal y del impuesto especial sobre producción y servicio, correspondientes a octubre de dos mil catorce, por concepto de "Banobras" y "préstamo interacciones".

7. La cantidad de \$7'778,000.00 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a noviembre de dos mil catorce, por concepto de "Desc. IMSS".

8. La cantidad de \$5'177,000.00 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a noviembre de dos mil catorce, por concepto de "descuento IMSS".

9. La cantidad de \$13'182,408.33 pesos del fondo de fomento municipal y del impuesto especial sobre producción y servicio, correspondientes a noviembre de dos mil catorce, por concepto de "Banobras" e "IMSS".

10. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a enero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

11. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a enero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

12. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a febrero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

El oficio DGT/SAF/DGT/360/2014, indicado en el **apartado I**, constituye un acto en sentido estricto, por lo que para el cómputo de la oportunidad, debe estarse a lo dispuesto por el 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, conforme al cual el actor cuenta con un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que: a) surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; b) haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o, c) se ostente sabedor de los mismos.

Al respecto, la parte actora manifiesta haber sido notificada de dicho documento, el ocho de enero de dos mil quince; sin embargo, ello no se aprecia

de la copia certificada del oficio presentada por el promovente,<sup>2</sup> en la que el sello de recibido no es legible. No obstante, en la medida en que la fecha manifestada en la demanda no fue controvertida por la autoridad demandada, debe tenerse como la del conocimiento del acto.

En estas condiciones, el plazo para la promoción de la controversia inició el nueve de enero de dos mil quince y concluyó el veinte de febrero del mismo año,<sup>3</sup> por lo que si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el diecinueve de febrero de dos mil quince,<sup>4</sup> resulta oportuna.

Por cuanto hace a las diversas retenciones detalladas en el **apartado II**, cabe precisar que, a diferencia de lo que sostiene la parte promovente, lo que se impugna no es una omisión total de pago sino la realización de descuentos que afectan las participaciones federales del Municipio actor, por lo que se trata de actos positivos, sujetos al plazo de impugnación ya mencionado. Al respecto es aplicable el criterio sustentado por el Tribunal Pleno en las controversias constitucionales 5/2004 y 20/2005, en las que determinó que el cómputo de la oportunidad cuando se impugnan descuentos de participaciones federales, así como su entrega tardía, debe realizarse dentro de los treinta días siguientes a las retenciones o entregas tardías reclamadas.

Dicho criterio que tiene carácter obligatorio para esta Primera Sala al haber sido sostenido por más de ocho votos, ha sido acogido por la propia Sala en las controversias constitucionales 13/2005, 98/2011, 37/2012, 78/2014 y 73/2014,<sup>5</sup> así como en las diversas 111/2011, 37/2012 y 106/2012<sup>6</sup> en las que —en la misma línea de razonamiento—, se consideró que lo impugnado no eran omisiones totales de pago, sino la entrega de recursos a funcionarios no autorizados para ello.

---

<sup>2</sup> Foja 70 del expediente.

<sup>3</sup> Descotándose los días diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de enero; uno, siete, ocho, catorce y quince de febrero, todos ellos por ser sábados y domingos, y por tanto inhábiles; así como el día dos de febrero al ser inhábil, de conformidad con lo establecido por los artículos 2 y 3 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles y de descanso.

<sup>4</sup> Foja 68, vuelta, del expediente.

<sup>5</sup> Falladas en sesiones de veintitrés de abril de dos mil ocho, siete de marzo de dos mil doce, diecinueve de febrero de dos mil catorce, dieciocho de marzo de dos mil quince y veintisiete de enero de dos mil dieciséis, respectivamente.

<sup>6</sup> Falladas en sesiones de veintiséis de septiembre de dos mil doce, diecinueve de febrero de dos mil catorce y veintinueve de junio de dos mil dieciséis, respectivamente.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que la demanda de controversia constitucional se presentó el diecinueve de febrero de dos mil quince, sólo es oportuna la impugnación de aquellas retenciones que hayan sido notificadas o de las que se haya tenido conocimiento dentro de los treinta días previos, esto es, con posterioridad al siete de enero del dos mil quince.

Con base en ello, la impugnación de las retenciones correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de dos mil catorce (incisos 1 a 9), resulta extemporánea, ya que de las diversas copias certificadas de las constancias de compensación de participaciones federales que constan en el expediente, se advierte que el Municipio de Tepic, tuvo conocimiento de su existencia durante el año dos mil catorce.<sup>7</sup>

Consecuentemente, **procede el sobreseimiento** respecto de los actos consistentes en la retención de participaciones federales, correspondientes a los meses de septiembre, octubre y noviembre de dos mil catorce, efectuadas por el Poder Ejecutivo de Nayarit al Municipio actor, con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>8</sup>

En cambio, es oportuna la controversia, respecto de las retenciones correspondientes a los meses de enero y febrero, reseñadas en los incisos 10 a 12, ya que de ellas el promovente afirma haber tenido conocimiento mediante correos electrónicos de fechas quince de enero, treinta de enero y trece de febrero de dos mil quince, de los cuales adjunta copia simple,<sup>9</sup> además de que tales fechas de conocimiento de las retenciones no son controvertidas por la autoridad demandada ni se desvirtúan con las constancias de compensación que exhibió al contestar la demanda,<sup>10</sup> toda vez que en ellas no se advierte la fecha en que fueron notificadas al promovente.

<sup>7</sup> Constancias de compensación de participaciones federales: 8135 (fojas 81 y 372 del expediente), 8075 (fojas 83 y 388 del expediente), 8115 (foja 85 del expediente), 8136 (foja 87 del expediente), 8308 (foja 568 del expediente), 8352 (fojas 90 y 483 del expediente), 8452 (fojas 92, 484 y 490 del expediente), 8570 (fojas 94 y 488 del expediente) y 8547 (fojas 96 y 487 del expediente).

<sup>8</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 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."

<sup>9</sup> Páginas 7 y 8 de la demanda. Además, de las copias simples de los correos electrónicos que constan en el expediente, fojas 110 a 114.

<sup>10</sup> Constancias de compensación de participaciones federales: 8832, 9014 y 9102.

B) Por su parte, en la ampliación de la demanda se impugnaron:

**III.** El Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, suscrito el dieciséis de julio de dos mil catorce, por el Gobierno de Nayarit y el Municipio de Tepic.

**IV.** Los actos de retención de participaciones federales, que corresponden al Municipio actor, siguientes:

**1.** La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a febrero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

**2.** La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a marzo de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

**3.** La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a marzo de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

**4.** La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a abril de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

**5.** La cantidad de \$9'410,000.00 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a abril de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS según convenio".

La oportunidad para la impugnación de tales actos, debe estudiarse, de conformidad con lo establecido en el artículo 27 de la ley reglamentaria de la materia,<sup>11</sup> el cual señala dos plazos para la ampliación de la demanda: a) dentro de los quince días contados a partir del día siguiente al en que se haya presentado la contestación de la demanda, cuando de ésta se desprenda que hay un hecho nuevo; y, b) en cualquier momento hasta la fecha de cierre de la instrucción, cuando aparezca un hecho superveniente.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> **Artículo 27.** El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación si en esta última apareciere un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitarán conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales."

<sup>12</sup> Apoya lo anterior la siguiente tesis de jurisprudencia: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. HECHO NUEVO Y HECHO SUPERVENIENTE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley

En lo que respecta al acto señalado en el **punto III**, el Municipio actor manifiesta que, si bien tuvo conocimiento del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, previamente a la contestación de la demanda, le resulta novedoso el hecho de que dicho convenio fuera la base para los descuentos identificados bajo el rubro "descuento IMSS".

Como el propio Municipio actor lo reconoce en su escrito de ampliación, el conocimiento que tuvo de dicho convenio fue previo a la contestación de la demanda, ya que el mismo fue firmado el dieciséis de julio de dos mil catorce y si bien fue celebrado por un Ayuntamiento distinto al que ahora se encuentra en funciones, lo cierto es que obra en autos copia certificada del acta de entrega-recepción entre Ayuntamientos de diecisiete de septiembre de dos mil catorce, en la que hace referencia a la entrega de los convenios vigentes celebrados con el Gobierno de Nayarit.<sup>13</sup>

En estas condiciones, esta Sala advierte que el Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, suscrito el dieciséis de julio de dos mil catorce por el Gobierno de Nayarit y el Municipio de Tepic **no constituye un hecho nuevo**, toda vez que el promovente no tuvo conocimiento de él a través de la contestación de la demanda, sino al momento de la entrega-recepción de documentos por parte del Ayuntamiento anteriormente en funciones, momento a partir del cual estuvo en aptitud de impugnarlo con motivo de su contenido.

En consecuencia, **procede sobreseer** en la controversia constitucional, respecto del acto consistente en el Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, suscrito el dieciséis de julio de dos mil catorce por el

---

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la ampliación de la demanda de controversia constitucional constituye un derecho procesal, del cual la parte actora puede hacer uso cuando se actualice cualquiera de las siguientes dos hipótesis, a saber: la primera, dentro del plazo de quince días siguientes a la presentación de la contestación de la demanda, si en ésta apareciere un hecho nuevo; y, la segunda, hasta antes de la fecha del cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente. Ahora bien, para determinar la oportunidad en que debe hacerse valer la referida ampliación, debe tomarse en consideración la distinción entre el hecho nuevo y el superveniente, pues mientras el primero es aquel respecto del cual la parte actora tiene conocimiento de su existencia con motivo de la contestación de la demanda, con independencia del momento en que nace, el hecho superveniente es aquel que se genera o acontece con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción. De ahí que tratándose de hechos nuevos deba determinarse cuándo tuvo conocimiento de ellos la parte actora, en tanto que si se trata de hechos supervenientes deba definirse cuándo tuvieron lugar.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, diciembre de 2000, página 994, jurisprudencia, P./J. 139/2000.

<sup>13</sup> Foja 723 del expediente.

Gobierno del Estado de Nayarit y el Municipio de Tepic, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el 27 y el 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional.

Ahora bien, en cuanto a los actos señalados en el **punto IV**, esta Primera Sala advierte que se trata de hechos que tuvieron lugar con posterioridad a la presentación de la demanda de controversia constitucional, pero antes del cierre de instrucción, lo que actualiza la procedencia de la ampliación por hechos supervenientes.

Asimismo, se advierte que al tratarse de retenciones de participaciones federales, constituyen actos en sentido estricto –y no omisiones como lo señala el actor, por las razones ya expresadas– por lo que debe atenderse a lo dispuesto en la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia.<sup>14</sup> En este sentido, para determinar si es oportuna la impugnación de las retenciones relativas a la segunda quincena de febrero y a los meses de marzo y abril de dos mil quince, se debe tener en cuenta que la ampliación de la demanda de controversia constitucional que nos ocupa, se presentó el quince de mayo de dos mil quince, por lo que es oportuna la impugnación de aquellas retenciones que hayan sido notificadas, o de las que se haya tenido conocimiento dentro

---

<sup>14</sup> Véase la tesis P./J. 55/2002, de rubro y texto: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA AMPLIACIÓN DE LA DEMANDA CON MOTIVO DE UN HECHO SUPERVENIENTE, DEBE PROMOVERSE DENTRO DE LOS PLAZOS QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—De la interpretación sistemática del artículo 21 de la citada ley, que establece los plazos para la presentación de la demanda de controversia constitucional, así como del diverso artículo 27 del propio ordenamiento, que prevé que el actor podrá ampliar su demanda 'hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si apareciere un hecho superveniente', se concluye que aun cuando el último precepto señalado no prevé expresamente el plazo para promover la ampliación cuando se trata de un hecho superveniente, sino que únicamente condiciona la promoción a que no se hubiera cerrado la instrucción, aquélla debe efectuarse dentro de los plazos que rigen la presentación de la demanda inicial, ya que sostener lo contrario generaría una incongruencia procesal, toda vez que si para la promoción de la acción de controversia el actor debe hacerlo dentro de los plazos que señala el citado numeral 21, para la ampliación de la misma demanda el plazo sería indeterminado, cuando no existe razón jurídica para tal diferencia si se parte del momento en que el actor tenga conocimiento del hecho superveniente. Además, la finalidad de la ampliación de demanda consiste en que, por economía procesal, se tramite y resuelva en un solo juicio lo que está íntimamente vinculado con el primer acto o la norma general impugnada, siempre y cuando no se hubiera cerrado la instrucción, a fin de evitar que se presenten demandas nuevas cuando se trata de actos estrechamente vinculados, por lo que si una demanda nueva debe presentarse dentro de los plazos que prevé la ley citada, iguales plazos deben regir cuando se trata de su ampliación con motivo de un hecho superveniente.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVII, enero de 2003, página 1381, jurisprudencia, P./J. 55/2002.

de los treinta días previos, esto es, con posterioridad al treinta de marzo del dos mil quince.<sup>15</sup>

Con base en ello, la impugnación de los actos identificados en los incisos **1 y 2 del punto IV**, resulta extemporánea, ya que si bien en la copia certificada de las constancias de compensación de las participaciones federales no consta la fecha de notificación, ni el actor menciona en el escrito de ampliación de demanda la fecha en que tuvo conocimiento de dichos actos, lo cierto es que en los escritos por los que el actor presentó recursos de queja por violación a la medida cautelar decretada en el incidente de suspensión de la presente controversia, manifestó que tuvo conocimiento de los mismos el veintisiete de febrero y el doce de marzo de dos mil quince.<sup>16</sup> Dichas manifestaciones pueden ser tomadas en cuenta para efectos del cómputo en el presente asunto, dado que constituyen hechos notorios en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria.<sup>17</sup>

Consecuentemente, **procede el sobreseimiento** respecto de los actos consistentes en la retención de participaciones federales, correspondientes

<sup>15</sup> El plazo de treinta días hábiles transcurrió, en el caso, del treinta de marzo al quince de mayo de dos mil quince. Descontándose los cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de abril; dos, tres, nueve y diez de mayo, todos ellos por ser sábados y domingos, y por tanto inhábiles; así como el día primero, dos y tres de abril; primero y cinco de mayo al ser inhábiles, de conformidad con lo establecido por los artículos 2 y 3 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles y de descanso.

<sup>16</sup> Recursos de queja 2/2015-CC y 3/2015-CC, derivados del incidente de suspensión de la controversia constitucional 12/2015, foja 2 de ambos expedientes.

<sup>17</sup> Véanse las tesis de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDEN INVOCAR COMO HECHOS NOTORIOS LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS DICTADAS POR ELLOS EN EL TRIBUNAL EN PLENO EN ESE PROCEDIMIENTO.—Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según su artículo 1o., resulta válida la invocación por el tribunal de hechos notorios, aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. En ese sentido, es indudable que los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de integrantes del Tribunal en Pleno, al resolver las acciones de inconstitucionalidad que les han sido planteadas pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias dictadas en aquéllas, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al expediente, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ejercerse para resolver la contienda judicial.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, página 1102, jurisprudencia, P./J. 43/2009.

a la segunda quincena de febrero y a la primera de marzo de dos mil quince, efectuadas por el Poder Ejecutivo de Nayarit al Municipio actor, con fundamento en los artículos 19, fracción VII y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.<sup>18</sup>

Por el contrario, la impugnación de los actos señalados en los incisos **3, 4 y 5 del punto IV**, resulta oportuna, pues, de igual manera, de conformidad con los escritos, por los que el actor presentó recursos de queja por violación a la suspensión decretada en el incidente de suspensión en la presente controversia, se advierte que tuvo conocimiento de los mismos, respectivamente, el treinta de marzo, quince y treinta de abril de dos mil quince.<sup>19</sup>

Como corolario de todo lo anterior, **el análisis de constitucionalidad en el presente asunto, se concentrará en los conceptos de invalidez hechos valer en contra de los siguientes actos:**

I. El oficio DGT/SAF/DGT/360/2014 emitido por el director general de la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, el diecinueve de diciembre de dos mil catorce y notificado al Municipio actor el ocho de enero de dos mil quince.

II. Los actos de retención siguientes:

"HECHOS NOTORIOS. LOS MINISTROS PUEDEN INVOCAR COMO TALES, LOS EXPEDIENTES Y LAS EJECUTORIAS TANTO DEL PLENO COMO DE LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.—De conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, según lo dispuesto por el artículo 2o. de este ordenamiento, resulta válida la invocación de hechos notorios, aun cuando no hayan sido alegados ni demostrados por las partes. En ese sentido, es indudable que como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación integran tanto el Pleno como las Salas de este Alto Tribunal, al resolver los juicios que a cada órgano corresponda, pueden válidamente invocar oficiosamente, como hechos notorios, los expedientes y las ejecutorias de aquéllos, como medios de prueba aptos para fundar una sentencia, sin que sea necesaria la certificación de sus datos o el anexo de tales elementos al sumario, bastando con tenerlos a la vista, pues se trata de una facultad emanada de la ley que puede ser ejercida para resolver la contienda judicial.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, abril de 2004, página 259, tesis aislada, P. IX/2004.

<sup>18</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 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."

<sup>19</sup> Recursos de queja 4/2015-CC, 6/2015-CC y 8/2015-CC, derivados del incidente de suspensión de la controversia constitucional 12/2015, foja 2 de dichos expedientes.

1. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a enero de dos mil quince, por concepto de "Descuento IMSS".

2. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a enero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

3. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a febrero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

4. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a marzo de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

5. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a abril de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

6. La cantidad de \$9'410,000.00 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a abril de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS según convenio".

La existencia de las referidas retenciones se acredita con las constancias de compensación 8832, 9014, 9102, 9326, 9633 y 9721,<sup>20</sup> que obran en autos.

TERCERO.—**Legitimación de las partes.** A continuación procede analizar la legitimación de las partes:

### I. Municipio actor.

Los artículos 10, fracción I, y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,<sup>21</sup> establecen que el

<sup>20</sup> Las constancias de compensación se encuentran en las fojas 485, 497, 711, 714, 715 y 716, respectivamente, del expediente.

<sup>21</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.

actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

El Municipio actor compareció por conducto de la síndica del Ayuntamiento Constitucional del Municipio Electoral de Tepic, Nayarit, María Florentina Ocegueda Silva, quien comprobó tener tal cargo con la copia certificada de la constancia de mayoría y validez emitida por el Consejo Municipal Electoral de Tepic del Instituto Electoral de Nayarit, que la acredita como síndico municipal propietario por el periodo 2014-2017.<sup>22</sup>

Al respecto, el artículo 49 de la Ley Municipal para el Estado de Nayarit<sup>23</sup> establece que el síndico tiene a su cargo la representación legal del Municipio. En consecuencia, la síndica que suscribe la demanda y su ampliación cuenta con la facultad de representación del Municipio actor.

Asimismo, el Municipio de Tepic es de los entes mencionados en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.<sup>24</sup>

## II. Poder demandado.

El Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, compareció por conducto de Roberto Sandoval Castañeda, Gobernador Constitucional del Estado, carácter que demostró con copia certificada de la constancia de mayoría y validez, emitida por el Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit,

---

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

<sup>22</sup> Foja 69 del expediente.

<sup>23</sup> **Artículo 49.** La representación política, dirección administrativa, gestión social y ejecución de los acuerdos y resoluciones del Ayuntamiento, corresponderá al presidente municipal; el síndico es el representante legal del Municipio y el encargado del registro y revisión de la hacienda municipal; y los regidores son colegiada y conjuntamente, el cuerpo orgánico que delibera, analiza, resuelve, controla y vigila los actos de administración y del Gobierno Municipal, base lo dispuesto por esta ley.

"El Ayuntamiento funcionará en periodos de tres años, iniciando cada ejercicio el día 17 de septiembre del año de la elección respectiva."

<sup>24</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"...

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

en la cual se le acredita como Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit para el periodo 2011-2017.<sup>25</sup>

Dicho funcionario se encuentra facultado para acudir a esta vía, como titular del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, de conformidad con el artículo 61 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit.<sup>26</sup> En consecuencia, se reconoce la legitimación procesal del gobernador del Estado de Nayarit para presentar la contestación de la demanda y de su ampliación.

### III. Terceros interesados

1. El Poder Ejecutivo Federal comparece por conducto de Alfonso Humberto Castillejo Cervantes, consejero jurídico del Ejecutivo Federal, cargo que acreditó con la copia certificada de su nombramiento de cuatro de diciembre de dos mil doce, otorgado por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>27</sup>

Dicho funcionario se encuentra facultado para representar al Poder Ejecutivo Federal, de conformidad con el artículo 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal<sup>28</sup> y el punto único del acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en los asuntos que se mencionan,<sup>29</sup> publicado el nueve de enero de dos mil uno en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>25</sup> Foja 345 del expediente.

<sup>26</sup> **Artículo 61.** Se confiere el Poder Ejecutivo a un ciudadano que se denominará Gobernador Constitucional del Estado de Nayarit."

<sup>27</sup> Foja 135 del expediente.

<sup>28</sup> **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

"...

"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;"

<sup>29</sup> **UNICO.**—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

2. El Instituto Mexicano del Seguro Social, comparece por conducto de Pedro Alberto Chávez Ruíz, jefe de la división de amparos fiscales, en ausencia del director general del instituto. Dicho funcionario se encuentra facultado para representar al Instituto Mexicano del Seguro Social, de conformidad con el artículo 268, fracción III, de la Ley del Seguro Social,<sup>30</sup> en relación con el numeral 156 del Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social,<sup>31</sup> los cuales establecen que el director general, tendrá la representación del Instituto Mexicano del Seguro Social y que puede ser suplido en sus ausencias por el jefe de la división de amparos fiscales, respectivamente.

En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción III y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación como terceros interesados al Poder Ejecutivo Federal y al Instituto Mexicano del Seguro Social.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las partes no hacen valer causas de improcedencia adicionales a las ya estudiadas en relación con la oportunidad de la demanda, ni se advierte alguna de oficio.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Los actos impugnados, respecto de los cuales procede el análisis de los conceptos de invalidez son:

I. El oficio DGT/SAF/DGT/360/2014, emitido por el director general de la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas, perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, el diecinueve de diciembre de dos mil catorce y notificado al Municipio actor el ocho de enero de dos mil quince.

II. Los actos de retención de participaciones federales, que corresponden al Municipio actor, siguientes:

---

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>30</sup> "Artículo 268. El director general tendrá las siguientes atribuciones:

"...

"III. Representar legalmente al instituto, con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme al Código Civil Federal o cualesquiera otra ley, así como ante todas las autoridades."

<sup>31</sup> "Artículo 156. El director general será suplido en sus ausencias por el secretario general del instituto, los directores de Incorporación y Recaudación, de Finanzas, de Administración y Evaluación de Delegaciones, Jurídico, por el Coordinador de Asuntos Contenciosos, por el jefe de la División Normativa Fiscal o por el jefe de la División de Amparos Fiscales, en el orden indicado."

1. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a enero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

2. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a enero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

3. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a febrero de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

4. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a marzo de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

5. La cantidad de \$3'893,004.56 pesos del anticipo del fondo general de participaciones, correspondiente a abril de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS".

6. La cantidad de \$9'410,000.00 pesos del complemento del fondo general de participaciones, correspondiente a abril de dos mil quince, por concepto de "descuento IMSS según convenio".

Esta Primera Sala analizará en primer lugar la validez de las retenciones impugnadas, para después determinar si el oficio por el que se informó al Municipio actor sobre los fundamentos de dichas retenciones es apegado a derecho.

### **I. Análisis de la validez de los descuentos impugnados**

El Municipio actor señala, en esencia, tanto en la demanda como en su ampliación, que el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit vulnera los artículos 14, 16, 39, 40, 41, 49, 115, fracciones II y IV, 116, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues retuvo las participaciones federales que le corresponden sin fundar ni motivar su actuación, lo que viola los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos económicos municipales. A su juicio, los descuentos que se le han aplicado no cumplen con las disposiciones legales para justificar dichos actos ni se han llevado a cabo los procedimientos para tal efecto, tales como hacer del conocimiento y solicitar al Congreso Local la autorización del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de pagos.

A fin de analizar el planteamiento del Municipio actor, es menester retomar los precedentes resueltos por el Tribunal Pleno y esta Primera Sala en torno al artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, así como por la Ley de Coordinación Fiscal, en materia de hacienda municipal.<sup>32</sup>

El artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, establece un conjunto de previsiones que regulan las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, así como diversas garantías institucionales de contenido económico, financiero y tributario, a favor de los Municipios, lo cual es congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y, mil novecientos noventa y nueve–, consistente en el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, de ahí que, el cumplimiento de los contenidos de dicha fracción, genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Como precedentes podemos citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco. Precedentes que han sido reiterados en diversos casos.

<sup>33</sup> Lo anterior, se advierte de la tesis 1a. CXI/2010: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El citado precepto constitucional establece diversos principios, derechos y facultades de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios para el 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

En concreto, en el tema que nos ocupa, esta Suprema Corte ha sostenido lo siguiente:

- Que los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

- Que el principio de libre administración de la hacienda municipal, se consagra con el fin de que los Municipios puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos, satisfacer sus necesidades —en los términos que fijen las leyes— y para el cumplimiento de sus fines públicos, de modo que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo los Municipios los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos, sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

- Que las participaciones y aportaciones federales, forman parte de la hacienda municipal, no obstante ello, el principio de libre administración de la hacienda municipal, rige únicamente sobre una parte de los recursos que la integran —participaciones federales— y no sobre la totalidad de los mismos —aportaciones federales—. <sup>34</sup>

---

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.". Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, tesis aislada, 1a. CXI/2010.

<sup>34</sup> Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).—En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los Municipios; por su

- Que las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser destinados a otro tipo de gasto, más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque ello no significa que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que 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 propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.<sup>35</sup>

- Que el principio de ejercicio directo, implica que todos los recursos que integran la hacienda pública municipal, incluyendo aquellos que no están

---

parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 515, jurisprudencia, P./J. 5/2000.

"HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).—El artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, establece que la hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. De una interpretación armónica, sistemática y teleológica de la disposición constitucional, se concluye que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, jurisprudencia, P./J. 6/2000.

<sup>35</sup> Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.—Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, jurisprudencia, P./J. 9/2000.

sujetos al régimen de libre administración hacendaria, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen, conforme a la ley.<sup>36</sup>

- Que derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el principio de integridad de los recursos federales,<sup>37</sup> el cual consiste en que **los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos**, por lo que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

- Que de acuerdo con el mandato previsto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución, las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas de los Estados, por lo que la demora en el pago le ocasiona daños y/o perjuicios al Municipio. De ahí el principio jurídico de que quien incurre en mora deuditoria, está obligado a pagar intereses.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> El principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia 12/2005: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.—La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 —Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural—, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814, P./J. 12/2005.

<sup>37</sup> Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a los Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

<sup>38</sup> Se ha sostenido que, no obstante que el artículo 115 constitucional, sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, por lo que resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran

Por su parte, en cuanto a la Ley de Coordinación Fiscal<sup>39</sup> que tiene como finalidad, entre otras cuestiones, coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales, esta Primera Sala ha sostenido respecto de esta norma, en relación con las participaciones federales,<sup>40</sup> de acuerdo a su artículo 6o.,<sup>41</sup> lo siguiente:

- Que la Federación deberá entregar las participaciones que les correspondan a los Municipios por conducto de los Estados.

- Que la entrega deberá efectuarse dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba.

- Que el retraso en la entrega de las participaciones, dará lugar al pago de intereses a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

- Que en caso de incumplimiento por parte de los Estados, la Federación hará la entrega directa a los Municipios, descontando la participación del

---

la hacienda municipal, de modo que, el Municipio tiene derecho a contar con ellos en tiempo, a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

<sup>39</sup> "**Artículo 1o.** Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

<sup>40</sup> Como precedentes se encuentran el paquete de controversias constitucionales en las que diversos Municipios del Estado de Sonora, impugnaron del Estado la falta de entrega oportuna de sus participaciones y aportaciones federales, entre ellas, la controversia constitucional 105/2008, fallada por unanimidad de cinco votos en la sesión de diecinueve de octubre de dos mil once.

<sup>41</sup> "**Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

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

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

monto correspondiente al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

- Que las participaciones deberán cubrirse en efectivo, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de la propia Ley de Coordinación Fiscal.

- Que las entidades federativas, a más tardar el quince de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de Internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. De igual forma, deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la referida secretaría.

- Que el incumplimiento a las obligaciones de información será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

De igual manera, la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 9<sup>42</sup> señala que las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son

---

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

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

<sup>42</sup> "Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos

inembargables y que no podrán afectarse a fines específicos, ni retenerse, salvo las correspondientes al fondo general de participaciones, al fondo de fomento municipal y a los recursos a que se refiere el artículo 4o.-A, fracción I,<sup>43</sup>

---

a que se refiere el artículo 4-A, fracción I, de la presente ley, que podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Las obligaciones de los Municipios se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del Estado, salvo cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tengan suficientes participaciones para responder a sus compromisos, de acuerdo con lo establecido en el reglamento del presente artículo.

"Tratándose de obligaciones que se originen de la emisión de valores, para efectos de su inscripción en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, bastará con que se presente evidencia de dichos valores de acuerdo al procedimiento establecido en el reglamento, en el entendido que dentro de los diez días hábiles siguientes a la inscripción de los mismos, deberá notificarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, su circulación o colocación; de lo contrario, se procederá a la cancelación de la inscripción.

"El Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será público a través de la página oficial de Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y deberá permitir la identificación del porcentaje total de participaciones federales afectadas por cada entidad y Municipio, así como el destino definido en los instrumentos que formalizan la obligación, en los términos que establezca el reglamento del presente artículo.

"Las entidades y Municipios efectuarán los pagos de las obligaciones contraídas en términos de este artículo, a través de fideicomisos o vehículos de fuente de pago o garantía, sin perjuicio de los instrumentos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda. En todo caso, las entidades federativas deberán contar con un registro único de obligaciones y empréstitos, y deberán publicar en forma periódica su información y la de sus Municipios con respecto de las obligaciones garantizadas o aquéllas cuya fuente de pago son las participaciones, al menos en la página oficial de Internet del gobierno de la entidad.

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

"El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los gobiernos de las entidades que se hubieren adherido al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, podrán celebrar convenios de coordinación en materia contable y de información de finanzas públicas.

"En el reglamento que expida el Ejecutivo Federal se señalarán los requisitos para el registro de las obligaciones de entidades y Municipios.

"Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos de homologación de información pública que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

<sup>43</sup> **Artículo 4o.-A.** La recaudación derivada de la aplicación de las cuotas previstas en el artículo 2o.-A, fracción II de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se dividirá en dos partes:

respecto de las cuales podrán afectarse para el pago de obligaciones contraídas con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional y de personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

Asimismo, el párrafo sexto del artículo 9o. de Ley de Coordinación Fiscal, establece que las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades, como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas por la Federación en materia de administración de contribuciones no estarán sujetas a lo dispuesto en el párrafo primero de dicho artículo. De igual manera, las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice, tampoco se sujetarán a lo previsto en el párrafo primero del precepto mencionado.

Por su parte, en el ámbito local, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, prevé que el Estado adoptará para su régimen interior, como base de su división territorial y de su organización política, y administrativa al Municipio Libre.<sup>44</sup>

Asimismo, el artículo 115 de la Constitución Estatal<sup>45</sup> dispone lo siguiente:

---

"I. Del total recaudado 9/11 corresponderá a las entidades federativas en función del consumo efectuado en su territorio, de acuerdo con la información que Petróleos Mexicanos y los demás permisionarios para el expendio al público y la distribución de gasolinas y diésel proporcione a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementada, en su caso, con la información del Servicio de Administración Tributaria y de la Comisión Reguladora de Energía, siempre y cuando se encuentren adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

"Los recursos que obtengan las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales, de acuerdo a lo previsto en esta fracción, podrán afectarse en términos del artículo 9o. de esta ley, siempre que la afectación correspondiente en ningún caso exceda del 25% de los recursos que les correspondan.

"Tratándose de obligaciones pagaderas en dos o más ejercicios fiscales, para cada año podrá destinarse al servicio de las mismas lo que resulte mayor entre aplicar el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior a los recursos correspondientes al año de que se trate o a los recursos correspondientes al año en que las obligaciones hayan sido contratadas. ..."

<sup>44</sup> "Artículo 2. El Gobierno del Estado es Republicano, popular y representativo, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, en los términos que establece la Constitución General de la República."

<sup>45</sup> "Artículo 115. 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 la Legislatura establezca a su favor, y en todo caso:

- Que los Ayuntamientos administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor.

- Que percibirán las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezca el Gobierno del Estado 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.

- Que recibirán las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso Local y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

- Que las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo esta-

---

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

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

"b) Las participaciones federales serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado; y

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

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

"Los presupuestos de egresos municipales serán aprobados por los Ayuntamientos atendiendo a sus ingresos disponibles, a las orientaciones, lineamientos y políticas establecidas en sus planes de desarrollo y en el plan estatal de desarrollo, así como a los resultados de las evaluaciones al desempeño.

"Los presupuestos se realizarán con sustento en programas que permitan la identificación clara y desagregada del gasto público, los objetivos que se persiguen con cada uno de ellos, los responsables de su ejecución, y la medición y verificación de sus resultados. Dichos programas en su formulación y ejercicio, deberán atender a lo dispuesto por esta constitución en materia de administración y gasto público.

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

"En la distribución de los recursos que asigne el Congreso a los Municipios, serán consideradas de manera prioritaria, las comunidades indígenas y zonas marginadas. Esta distribución se realizará con un sentido de equidad, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las necesidades de dichas comunidades y zonas, considerando la incorporación de representantes de éstas a los órganos de planeación y participación ciudadana en los términos de la ley.

"Los bienes del dominio público municipal son inalienables, imprescriptibles e inembargables, mientras no varíe su situación jurídica en los términos y procedimientos que señale la ley."

rán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

- Que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, a las orientaciones, lineamientos y políticas establecidas en sus planes de desarrollo y en el plan estatal de desarrollo, así como a los resultados de las evaluaciones al desempeño.

- Que los recursos que integran la hacienda municipal, serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, en términos de la normatividad aplicable.

Asimismo, en términos similares a lo regulado por la Ley de Coordinación Fiscal, los artículos 5o., 10, 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público del Estado de Nayarit prevén lo siguiente:<sup>46</sup>

- Que los Municipios del Estado percibirán sus participaciones, conforme a lo establecido en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General y en el inciso b) del artículo 115 de la Constitución Local.

---

<sup>46</sup> "Artículo 5o. El Estado percibirá las participaciones correspondientes a los ingresos en base a lo dispuesto en la Ley de Coordinación Fiscal Federal, mientras que los Municipios percibirán sus participaciones conforme a lo establecido en el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el inciso b) artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit."

"Artículo 10. Las participaciones a los Municipios serán cubiertas sin restricción alguna y no podrán ser objeto de reducciones, salvo lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la Ley de Deuda Pública del Estado, el Presupuesto de Egresos Estatal y esta ley; serán calculadas en cada ejercicio fiscal y se entregará por conducto de la Secretaría de Finanzas del Estado, dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquél en que el Estado las reciba efectivamente.

"El retraso en la entrega ocasionará el pago de intereses, a la tasa de recargos que establezca el Congreso de la Unión para la liquidación a plazos de la (sic) contribuciones federales."

"Artículo 11. Las participaciones que correspondan a los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Municipios con autorización de la H. Legislatura del Estado e inscritas en los términos de la legislación de la materia.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el párrafo anterior las compensaciones que se requieran efectuar a los Municipios por conceptos de anticipos a cuenta de participaciones, y pagos efectuados a solicitud y por cuenta del Municipio."

"Artículo 12. Los Municipios por excepción, y previo acuerdo de Cabildo, podrán solicitar al Gobierno del Estado, anticipos a cuenta de participaciones, mismos que se descontarán en los términos en que se convenga.

"El Gobierno del Estado, por conducto de la secretaría valorará la procedencia y factibilidad de las solicitudes de anticipos a cuenta de participaciones."

- Que las participaciones serán cubiertas a los Municipios sin restricción alguna y no podrán ser objeto de reducciones, salvo lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal Federal, la Ley de Deuda Pública del Estado, el Presupuesto de Egresos Estatal y la Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público del Estado de Nayarit.

- Que las participaciones que correspondan a los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Municipios con autorización de la Legislatura del Estado e inscritas en los términos de la legislación de la materia.

- **Que las compensaciones que se requieran efectuar a los** Municipios por conceptos de anticipos a cuenta de participaciones, y pagos efectuados a solicitud y por cuenta del Municipio **no deberán ser autorizadas por la Legislatura Local ni inscritas en los términos de la legislación en la materia.**

- Que los Municipios, **por excepción, y previo acuerdo de Cabildo, podrán solicitar al Gobierno del Estado, anticipos a cuenta de participaciones, mismos que se descontarán en los términos en que se convenga.**

Del marco normativo precisado, derivan los únicos supuestos en los que es válido realizar retenciones o descuentos respecto de las participaciones federales correspondientes a los Municipios en el Estado de Nayarit, a saber: (i) para el pago de obligaciones contraídas con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el registro correspondiente (artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal); (ii) las compensaciones como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones (artículo 9o., sexto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal); (iii) las compensaciones con motivo de las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o la ley así lo autorice (artículo 9o., sexto párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal); y, (iv) las compensaciones por concepto de anticipos a cuenta de participaciones y pagos efectuados a solicitud y por cuenta del Municipio (artículos 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público del Estado de Nayarit).

Así, para determinar si los descuentos impugnados encuadran en alguno de estos supuestos, resulta necesario precisar los antecedentes y las constancias de autos que obran en el expediente.

**1.** El dieciséis de julio de dos mil catorce, el Ayuntamiento XXXIX de Tepic –gestión anterior a la que se encuentra actualmente en el cargo– celebró sesión extraordinaria<sup>47</sup> en la que autorizó al presidente, síndico, secretario y tesorero del Municipio a suscribir el Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos con el Gobierno del Estado de Nayarit por la cantidad de \$154'935,422.29 (ciento cincuenta y cuatro millones, novecientos treinta y cinco mil cuatrocientos veintidós pesos 29/100), por adeudos contraídos a través del tiempo y no solventados por falta de liquidez económica, a liquidarse en los términos y condiciones que se estipularan en el convenio autorizado.

**2.** El mismo día, el Gobierno del Estado de Nayarit y el Municipio de Tepic, celebraron un Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos,<sup>48</sup> en los términos siguientes:

**a)** El Municipio actor declara celebrar dicho convenio al ser previamente autorizado para ello en la sesión extraordinaria de Cabildo de dieciséis de julio de dos mil catorce.

**b)** El Ayuntamiento reconoce haber contraído diversos adeudos por una cantidad total de \$154'935,422.29 pesos, derivados del incumplimiento de pago al Instituto Mexicano del Seguro Social en los ejercicios fiscales de dos mil trece y dos mil catorce y por préstamos con el Gobierno del Estado de Nayarit en los mismos ejercicios

**c)** Las partes acuerdan que los adeudos reconocidos se cubran mediante once amortizaciones quincenales, a partir del treinta y uno de julio y hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.

**d)** El Municipio actor autoriza al Gobierno del Estado de Nayarit, por conducto de la Secretaría de Administración y Finanzas, para que efectúe por su cuenta y orden las retenciones que se requieran para dar cumplimiento puntual al convenio. Asimismo, las partes convienen en que dichas cantidades serán descontadas de las participaciones federales que le corresponden al Municipio o, en su defecto, se cubrirán con recursos provenientes de otras fuentes. Además, el Municipio de Tepic señala que no tiene inconveniente en que, para efectos de control, la compensación de los recursos se refleje en la constancia de compensación de participaciones que mensualmente la Secretaría de Administración y Finanzas expide al Municipio.

<sup>47</sup> Fojas 369 a 371 del expediente.

<sup>48</sup> Fojas 362 a 368 del expediente.

De lo hasta aquí expuesto, esta Sala llega a la conclusión de que los conceptos de invalidez propuestos por el Municipio actor son **fundados**, pues efectivamente los descuentos realizados por el Gobierno Estatal, respecto de las participaciones federales correspondientes a enero, primera quincena de febrero, segunda quincena de marzo y abril de dos mil quince, carecen de la debida fundamentación y motivación –aunque por razones distintas a las que se sostienen en la demanda y su ampliación– y, en tal sentido, violan el principio de integridad de la hacienda pública municipal.

Como punto de partida, debe tenerse presente el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consistente en que, tratándose de actos entre autoridades, los principios de fundamentación y motivación se satisfacen: a) Con una base normativa que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y, b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro.<sup>49</sup>

En el caso, al dar contestación a los escritos de demanda y ampliación, el Gobierno del Estado de Nayarit informó que los descuentos impugnados, se realizaron de conformidad con lo dispuesto en el Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, suscrito con el Gobierno Municipal de Tepic, cuyo clausulado conviene reproducir íntegramente:

<sup>49</sup> "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.—Tratándose de actos que no trascienden de manera inmediata la esfera jurídica de los particulares, sino que se verifican sólo en los ámbitos internos del gobierno, es decir, entre autoridades, el cumplimiento de la garantía de legalidad tiene por objeto que se respete el orden jurídico y que no se afecte la esfera de competencia que corresponda a una autoridad, por parte de otra u otras. En este supuesto, la garantía de legalidad y, concretamente, la parte relativa a la debida fundamentación y motivación, se cumple: a) Con la existencia de una norma legal que atribuya a favor de la autoridad, de manera nítida, la facultad para actuar en determinado sentido y, asimismo, mediante el despliegue de la actuación de esa misma autoridad en la forma precisa y exacta en que lo disponga la ley, es decir, ajustándose escrupulosa y cuidadosamente a la norma legal en la cual encuentra su fundamento la conducta desarrollada; y b) Con la existencia constatada de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir con claridad que sí procedía aplicar la norma correspondiente y, consecuentemente, que justifique con plenitud el que la autoridad haya actuado en determinado sentido y no en otro. A través de la primera premisa, se dará cumplimiento a la garantía de debida fundamentación y, mediante la observancia de la segunda, a la de debida motivación.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, abril de 2000, página 813, jurisprudencia, P./J. 50/2000.

### "Cláusulas:

"PRIMERA.—El H. Ayuntamiento de Tepic reconoce que contrajo diversos adeudos derivados del incumplimiento de pago al Instituto Mexicano del Seguro Social, durante los ejercicios fiscales 2013 y 2014 y adeudos por préstamos (sic) con el Gobierno del Estado de Nayarit en los mismos ejercicio (sic) fiscales, todos por una cantidad de \$154'935,422.29 (ciento cincuenta y cuatro millones novecientos treinta y cinco mil cuatrocientos veintidós pesos 29/100 M.N.), que las partes acuerdan se liquiden en parcialidades quincenales dentro del presente ejercicio fiscal 2014, según se establece en las siguientes cláusulas, sin costo financiero alguno.

"SEGUNDA.—El H. Ayuntamiento Constitucional reconoce y se compromete a pagar los adeudos que se especifican a continuación:

"a. El H. Ayuntamiento reconoce que contrajo adeudo por concepto de no pago de las cuotas y aportaciones obrero patronales con el Instituto Mexicano del Seguro Social en el ejercicio 2013 por la cantidad de \$72'890,553.63 (setenta y dos millones ochocientos noventa mil quinientos cincuenta y tres pesos 63/100 M.N.), y que al Gobierno del Estado de Nayarit le fueron descontadas por la Federación de las participaciones federales que le correspondían, quedando este Ayuntamiento como deudor del Gobierno del Estado de Nayarit. A la fecha no se ha efectuado pago al Gobierno del Estado de Nayarit, quedando un adeudo por la cantidad de \$72'890,553.63.

"Las partes acuerdan que dicha cantidad será pagada en amortizaciones de once quincenas como se señala a continuación:

Pago 01	31 de julio de 2014	6'626,413.96
Pago 02	15 de agosto de 2014	6'626,413.96
Pago 03	31 de agosto de 2014	6'626,413.96
Pago 04	15 de septiembre de 2014	6'626,413.96
Pago 05	30 de septiembre de 2014	6'626,413.96
Pago 06	15 de octubre de 2014	6'626,413.96
Pago 07	31 de octubre de 2014	6'626,413.96
Pago 08	15 de noviembre de 2014	6'626,413.96
Pago 09	30 de noviembre de 2014	6'626,413.96

Pago 10	15 de diciembre de 2014	6'626,413.96
Pago 11	31 de diciembre de 2014	6'626,413.96
	Total	\$72'890,553.63

"b. El H. Ayuntamiento reconoce que contrajo adeudo por concepto de no pago de las cuotas y aportaciones obrero patronales con el Instituto Mexicano del Seguro Social en el ejercicio 2014 por la cantidad de \$31'758,808.92 (treinta y un millones setecientos cincuenta y ocho mil ochocientos ocho pesos 92/100 M.N.), y que al Gobierno del Estado de Nayarit le fueron descontadas por la Federación de las participaciones federales que le correspondían, quedando este Ayuntamiento como deudor del Gobierno del Estado de Nayarit. A la fecha no se ha efectuado pago al Gobierno del Estado de Nayarit, quedando un adeudo por la cantidad de \$31'758,808.92.

"Las partes acuerdan que dicha cantidad serán liquidadas en amortizaciones de once quincenas como se señala enseguida:

Pago 01	31 de julio de 2014	2'887,164.44
Pago 02	15 de agosto de 2014	2'887,164.44
Pago 03	31 de agosto de 2014	2'887,164.44
Pago 04	15 de septiembre de 2014	2'887,164.44
Pago 05	30 de septiembre de 2014	2'887,164.44
Pago 06	15 de octubre de 2014	2'887,164.44
Pago 07	31 de octubre de 2014	2'887,164.44
Pago 08	15 de noviembre de 2014	2'887,164.44
Pago 09	30 de noviembre de 2014	2'887,164.44
Pago 10	15 de diciembre de 2014	2'887,164.44
Pago 11	31 de diciembre de 2014	2'887,164.44
	Total	\$31'758,808.92

"c. El H. Ayuntamiento reconoce que contrajo adeudo por diversos préstamos solicitados al Gobierno del Estado de Nayarit en el ejercicio 2013 para sufragar diversos compromisos de carácter laboral por la cantidad de \$39'591,208.67 (treinta y nueve millones quinientos noventa y un mil doscientos ocho pesos 67/100 M.N.). A la fecha se ha pagado al Gobierno del Estado

de Nayarit un importe de \$2'727,877.00, quedando un saldo deudor por \$36'863,331.67.

"Las partes acuerdan que dicho monto sera (sic) pagado en amortizaciones de once quincenas como se señala a continuación:

Pago 01	31 de julio de 2014	3'351,221.97
Pago 02	15 de agosto de 2014	3'351,221.97
Pago 03	31 de agosto de 2014	3'351,221.97
Pago 04	15 de septiembre de 2014	3'351,221.97
Pago 05	30 de septiembre de 2014	3'351,221.97
Pago 06	15 de octubre de 2014	3'351,221.97
Pago 07	31 de octubre de 2014	3'351,221.97
Pago 08	15 de noviembre de 2014	3'351,221.97
Pago 09	30 de noviembre de 2014	3'351,221.97
Pago 10	15 de diciembre de 2014	3'351,221.97
Pago 11	31 de diciembre de 2014	3'351,221.97
	Total	\$36'863,331.67

"d. Asimismo el H. Ayuntamiento reconoce que contrajo adeudo por diversos préstamos solicitados al Gobierno del Estado de Nayarit en lo que va del ejercicio 2014 para sufragar diversos compromisos de carácter laboral por la cantidad de \$13'422,728.07 (trece millones cuatrocientos veintidós mil setecientos veintiocho pesos 07/100 M.N.). A la fecha no se ha efectuado pago al Gobierno del Estado de Nayarit, quedando un saldo deudor de \$13'422,728.07 (trece millones cuatrocientos veintidós mil setecientos veintiocho pesos 07/100 M.N.).

"Las partes convienen que de la cantidad anteriormente señalada, el Ayuntamiento se obliga a pagar \$12'000,000.00 (doce millones de pesos 00/100 M.N.) a mas (sic) tardar el día 21 de julio del presente año, mediante transferencia de la banca electrónica a la cuenta número (sic) 0674085886 de Banco Banorte, a nombre de la Secretaria (sic) de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit; y los restantes \$1'422,728.07 (un millón cuatrocientos veintidós mil setecientos veintiocho pesos 07/100 M.N.) serán liquidados en amortizaciones de once quincenas consecutivas, como se señala enseguida:

Pago 01	31 de julio de 2014	129,338.97
Pago 02	15 de agosto de 2014	129,338.97
Pago 03	31 de agosto de 2014	129,338.97
Pago 04	15 de septiembre de 2014	129,338.97
Pago 05	30 de septiembre de 2014	129,338.97
Pago 06	15 de octubre de 2014	129,338.97
Pago 07	31 de octubre de 2014	129,338.97
Pago 08	15 de noviembre de 2014	129,338.97
Pago 09	30 de noviembre de 2014	129,338.97
Pago 10	15 de diciembre de 2014	129,338.97
Pago 11	31 de diciembre de 2014	129,338.97
	Total	\$1,422,728.07

"TERCERA.—El Ayuntamiento Constitucional en este acto autoriza de manera expresa e irrevocable al Gobierno del Estado de Nayarit, por conducto de la Secretaria (sic) de Administración y de Finanzas, a realizar las retenciones de los pagos quincenales los días que se establecen en el calendario señalado en la clausula (sic) segunda, iniciando a partir del día 31 de julio del ejercicio fiscal 2014.

"CUARTA.—Las partes convienen que el pago de las amortizaciones quincenales del presente convenio serán descontadas por el Gobierno del Estado de Nayarit, de los recursos que por participaciones federales le corresponden al Municipio de Tepic, Nayarit, durante el periodo que ha quedado precisado en la clausula (sic) segunda y/o en su defecto, el H. Ayuntamiento realizara su mejor esfuerzo para cubrir las citadas amortizaciones con recursos de otras fuentes de las que disponga.

"QUINTA.—El H. Ayuntamiento Constitucional, a la firma del presente convenio, autoriza y otorga mandato especial e irrevocable a la titular de la Secretaría de Administración y Finanzas para que por su cuenta y orden, efectúe las retenciones que se requieran para dar cumplimiento puntual de pago material de este instrumento, según corresponda.

"SEXTA.—El H. Ayuntamiento Constitucional no tiene inconveniente en que, para efectos de control, la compensación de los recursos a que se refiere el compromiso anterior se vean (sic) reflejados en la constancia de compen-

sación de participaciones que mensualmente la Secretaría de Administración y Finanzas le expide al Municipio.

"SÉPTIMA.—Todo conflicto relacionado con la interpretación y cumplimiento del presente instrumento, el H. Ayuntamiento Constitucional de Tepic, Nayarit, y el Gobierno del Estado de Nayarit, se comprometen resolverlo de común acuerdo y en su defecto conforme a lo que establezcan las leyes aplicables y los tribunales competentes del Estado de Nayarit, renunciando expresamente al fuero que pudiera corresponderles por razón de la materia o por cualquier otra causa.

"OCTAVA.—Para todo lo relacionado con el presente convenio, las partes designan los siguientes domicilios, con el compromiso de notificarse por escrito cualquier cambio en los mismos: ..."

Como deriva de su lectura, el convenio en cuestión tiene por objeto establecer el monto de diversos adeudos contraídos por el Municipio de Tepic con el Gobierno del Estado de Nayarit, con motivo de: (i) diversos pagos que el Gobierno Estatal realizó al Instituto Mexicano del Seguro Social, por cuenta del Municipio, durante los ejercicios fiscales de dos mil trece y dos mil catorce; y, (ii) diversos anticipos de participaciones solicitados por el Municipio; todos por una cantidad de \$154'935,422.29 pesos (ciento cincuenta y cuatro millones novecientos treinta y cinco mil cuatrocientos veintidós pesos 29/100 M.N.).

Cabe señalar que los referidos adeudos son de los previstos en los artículos 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y Gasto Público del Estado de Nayarit, los cuales prevén precisamente que los anticipos a cuenta de participaciones y los pagos efectuados a solicitud y por cuenta del Municipio, se cubrirán mediante compensación —sin necesidad de autorización de la Legislatura ni inscripción registral— y que se descontarán en los términos convenidos entre los Municipios y el Gobierno Estatal.

Ahora bien, conforme al programa de pagos pactado en dicho instrumento, el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit debió retener al Municipio de Tepic los adeudos reconocidos, mediante once amortizaciones quincenales por las cantidades de \$6'626,413.96 pesos (cláusula segunda, inciso a); \$2'887,164.44 pesos (cláusula segunda, inciso b); \$3'351,211.97 pesos (cláusula segunda, inciso c); y \$129,338.91 pesos (cláusula segunda, inciso d); así como un pago de \$12'000,000.00 pesos (cláusula segunda, inciso d), a más tardar el veintuno de julio de dos mil catorce. Así, durante los meses de julio a diciembre de

dos mil catorce debieron llevarse a cabo retenciones quincenales por un total de \$12'994,129.28 pesos (doce millones novecientos noventa y cuatro mil ciento veintinueve pesos 28/100 M.N.), de tal manera que la deuda debió quedar saldada para el treinta y uno de diciembre de dos mil catorce.

Ahora bien, las retenciones cuya invalidez se aduce en el presente caso son las siguientes:

Mes	Concepto y cantidad	Constancia de compensación	Foja del expediente
Anticipo Enero 2015	"Descuentos IMSS" \$3'893,004.56	8832	485
Complemento Enero 2015	"Descuento IMSS" \$3'893,004.56	9014	497
Anticipo Febrero 2015	"Descuento IMSS" \$3'893,004.56	9102	711
Complemento Marzo 2015	"Descuento IMSS" \$3'893,004.56	9326	714
Anticipo Abril 2015	"Descuento IMSS" \$3'893,004.56	9633	715
Complemento Abril 2015	"Descuento IMSS según convenio". \$9'410,000.00	9721	716

Como se advierte de las constancias de compensación de participaciones federales que obran en autos, las retenciones impugnadas no corresponden a los montos y fechas precisadas en el Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos, **el cual no preveía ningún descuento para el ejercicio de dos mil quince.**

Lo anterior se traduce en que los descuentos impugnados materia de esta controversia fueron efectuados en condiciones distintas a las pactadas, **sin que previamente haya existido una modificación a los términos del convenio.**

Al respecto, el artículo 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y de Gasto Público del Estado de Nayarit es claro en cuanto a que las compensaciones que se deban hacer por concepto de anticipos, a cuenta de participaciones, deben realizarse *"en los términos en que se convenga"*, por lo que de no llevarse a

cabo los descuentos, conforme al programa pactado, es necesario que se acuerden nuevos términos.

Consecuentemente, esta Primera Sala estima que las retenciones de participaciones identificadas como "Descuento IMSS" y "descuento IMSS según convenio", efectuadas en los meses de enero, primera quincena de febrero, segunda quincena de marzo, y abril de dos mil quince, en los términos de las constancias de compensación 8832, 9014, 9102, 9326, 9633 y 9721, transgreden los artículos 14 y 16 de la Constitución General, toda vez que se trata de retenciones o descuentos que no encuentran soporte en el Convenio de Reconocimiento de Adeudo y Programa de Pagos de dieciséis de julio de dos mil catorce, lo que a su vez se traduce en una violación al principio de integridad de la hacienda municipal, previsto en el artículo 115 de la Constitución General, en la medida en que las entregas de recursos fueron incompletas, y en tal sentido, los descuentos respectivos deben invalidarse, lo que torna innecesario analizar los restantes conceptos de invalidez hechos valer en su contra.

## II. Análisis de la validez del oficio DGT/SAF/DGT/360/2014

Corresponde ahora analizar los argumentos que se hacen valer en contra del oficio DGT/SAF/DGT/360/2014 de diecinueve de diciembre de dos mil catorce, suscrito por el director general de la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit.

Dicho oficio constituye la respuesta dada por el Gobierno Estatal al diverso TES/240/2014, de nueve de diciembre del mismo año, remitido por la síndico y el tesorero del Municipio de Tepic en el que solicitaron lo siguiente:

"Oficio No. TES/240/2014.

"Secretario de Administración y Finanzas  
"Gobierno del Estado de Nayarit  
"Presente.

"Con atención al director general de Tesorería.

"Por medio del presente me dirijo a usted, para expresarle mi inconformidad respecto a las participaciones federales enteradas al H. XL Ayuntamiento Constitucional de Tepic, específicamente del Fondo General de Participaciones, del Fondo de Fomento Municipal y del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicio;

pues al tenor del artículo 115, fracciones II y IV, inciso b), y de lo establecido en el numeral 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, que expresamente establece que 'Las participaciones que correspondan a las entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención' y marca cómo única excepción que sólo 'podrán ser afectadas para el pago de obligaciones contraídas por las entidades o Municipios, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas a petición de dichas entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios'. El Municipio Libre de Tepic tiene SOLO DOS obligaciones contraídas bajo los anteriores supuestos:

"1) Banobras, el cual se inscribió el 19 de septiembre de 2012, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, ante la SHCP, con un monto original de \$322,781,684.26 a un plazo de 240 meses, y que de acuerdo con la cláusula (sic) décima novena (foja 19) del Contrato de apertura de crédito simple entre Banobras y el Municipio de Tepic, de fecha de 6 de agosto de 2012 será fuente de pago lo correspondiente al cuarenta por ciento del fondo general de participaciones; asimismo el Ayuntamiento mandó a la Secretaría de Administración y Finanzas, instrucción irrevocable para que se entregue el 40% (cuarenta por ciento) mensuales de la totalidad de los recursos del fondo general de participaciones al fideicomiso de pago constituido para cubrir la deuda con Banobras, en oficio de fecha 20 de agosto de 2012 y recibido el 24 de septiembre del 2012.

"2) Interacciones, obligación inscrita desde el 5 de febrero de 2013, en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, ante la SHCP, con un monto original de \$75'678,881.00 a un plazo de 36 meses y que para dar cumplimiento a esta obligación el Ayuntamiento con oficio Núm. 412/12 de fecha 30 de enero de 2013, y recibido el 13 de febrero de 2013, mandó a la Secretaría de Administración y Finanzas, instrucción irrevocable para que se entregue el 15% (quince por ciento) mensuales de la totalidad de los recursos del fondo general de participaciones al fideicomiso de pago constituido para cubrir la deuda con interacciones.

"De lo cual se desprende que sólo deben efectuarse descuentos del fondo general de participaciones, tanto en los anticipos que se dan a mitad de mes, como de los complementos que se dan a fin de mes; dicho (sic) descuentos deberán ser del 40% para el fideicomiso de pago para Banobras y 15% para el fideicomiso de pago para interacciones, es decir el 55% del total del fondo general de participaciones.

"Por lo anterior reitero mi inconformidad con lo enterado el pasado 28 de noviembre del presente año, por considerar incorrecto la siguiente distribución:

Complemento fondo general de participaciones noviembre 2014	
Complemento noviembre	\$11'508,665.53
Banobras	\$4'603,466.21
Interacciones	\$1'726,299.83
Descuento IMSS	\$5'177,000.00
Participación neta	\$1,899.49

Fondo de fomento municipal e impuesto especial sobre producción y servicio	
FFM Noviembre	\$13'177,142.94
IEPS Noviembre	\$7,235.83
Interacciones	\$1'977,656.82
Banobras	\$5'273,751.51
Descuento IMSS	\$5'931,000.00
Participación neta	\$1,970.44

"Y considerar correcta la siguiente distribución:

Complemento fondo general de participaciones noviembre 2014	
Complemento noviembre	\$11'508,665.53
Banobras	\$4'603,466.21
Interacciones	\$1'726,299.83
Participación neta	\$5'178,899.49

Fondo de fomento municipal e impuesto especial sobre producción y servicio	
FFM Noviembre	
IEPS Noviembre	\$13'177,142.94
Participación neta	\$7,235.83
	\$13'184,378.77

"Dicho lo anterior le informo que las facturas B 0000000119 y B 0000000118, ambas de fecha dos de diciembre de la presente anualidad, emitidas por el Municipio de Tepic a nombre de la Secretaría de Administración y Finanzas fueron canceladas. Por lo que le solicito de la manera más atenta corrijan esta situación lo más pronto posible a fin de que este Ayuntamiento de Tepic emita la factura correspondiente.

"Sin más por el momento, le envío un cordial saludo.

"Atentamente

"Tepic, Nayarit a 9 de diciembre de 2014

"Lic. María Florentina Ocegueda Silva

"Síndico municipal

"Lic. José David Guerrero Castellón

"Tesorero municipal"

A dicha comunicación, en la que se expresó inconformidad, respecto de los descuentos a las participaciones federales recibidas el veintiocho de noviembre de dos mil catorce, por concepto de complemento del fondo general de participaciones y fondo de fomento municipal e impuesto especial sobre producción y servicio, recayó el oficio impugnado en la presente controversia, el cual señala:

"Tepic, Nayarit; 19 de diciembre del 2014

"Oficio Núm. DGT/SAF/DGT/360/2014

"CC. Tesorero y síndico municipal del

"H. XL Ayuntamiento constitucional

"De Tepic, Nayarit.

"Presente.

"Por medio del presente y en atención a su similar **TES/240/2014** y como es de su amplio conocimiento, nos permitimos informarles y recordarles

que las retenciones realizadas por el Gobierno del Estado en lo que corresponde a las participaciones federales del Municipio de Tepic, Nayarit, se efectúan para el correcto cumplimiento de las obligaciones que se encuentran vigentes y a cargo de ese H. Ayuntamiento, por lo que la inconformidad que se nos hace saber en el citado oficio es inapropiada; las razones de los diversos conceptos en los que se basan las retenciones son consecuencia de los acuerdos y obligaciones que se han generado entre el Municipio y el Gobierno del Estado con diversas Instituciones, como a continuación se señalan.

"En múltiples ocasiones se ha informado oficialmente al Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, que los descuentos correspondientes al IMSS, se han generado por consecuencia de la suscripción del convenio de fecha 1o. de julio de 1998 entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Municipio de Tepic, Nayarit y como obligado solidario el Gobierno del Estado de Nayarit; convenio que se realizó en base al Decreto Número (sic) 5701 de fecha 20 de septiembre de 1975, que en su artículo segundo a la letra dice:

"Artículo segundo. Se autoriza al Gobierno del Estado, para que con cargo a los subsidios o las participaciones (sic) que por impuestos federales o estatales, les correspondan a los honorables Ayuntamientos, pague al Instituto Mexicano del Seguro Social, las cuotas que se deban cubrir por el aseguramiento de los trabajadores al servicio del Municipio."

"Con fecha 6 de agosto del año 2012, el Municipio de Tepic, Nayarit, celebra un contrato con Banobras, basándose en los decretos publicados en el Periódico Oficial con fechas 26 de diciembre del 2011 y 7 de mayo del 2012, en dicho decreto se estipulo lo siguiente:

"II. Afectar como fuente de pago de las obligaciones que deriven del referido crédito, el derecho y los ingresos que le correspondan al Municipio de las participaciones que en ingresos federales le correspondan. ..."

"Mediante fideicomiso (sic) se instruyó a la Secretaria de Administración y Finanzas para que se entregara el 40% mensual de la totalidad de los recursos por concepto del Fondo General de Participaciones del Ramo 28, de las participaciones presentes y futuras en ingresos Federales que le corresponden al Municipio de Tepic, Nayarit.

"En base al decreto antes mencionado el 28 de diciembre del 2012, el Municipio de Tepic, Nayarit, celebra un contrato de Fideicomiso irrevocable de administración y pago con el Banco Interacciones S.A., este Fideicomiso se

constituyo (sic) para captar el 15% de la totalidad de los recursos que le corresponden al Municipio de Tepic, Nayarit, proveniente del fondo general de participaciones.

"Atentos a lo anterior, es de especial observar que el Gobierno del Estado, tiene la obligación y responsabilidad de realizar al Ayuntamiento de Tepic, Nayarit, las retenciones de participaciones federales, siendo consecuencia que al momento de expedir la factura por este H. Ayuntamiento deben tomarse para su legal procedencia, todos y cada uno de los conceptos.

"Ahora bien, en nuestra opinión jurídica, no es procedente que se cancelen las facturas que ustedes nos han expedido, como hace referencia en su oficio **TES/240/2014**, después de haber recibido la cantidad monetaria que en ellas se señala; con el debido respeto a la autonomía de ese H. Ayuntamiento, sugerimos realicen un replanteamiento del tema y se verifique la fundamentación legal que en lo particular fue emitida por las autoridades fiscales federales correspondientes, concretamente nos referimos a lo señalado por los artículos 29, 29-A, 72, 83, fracción VII, 84, fracción IV, 109, fracción I y demás relativos del Código Fiscal de la Federación.

"Sin otro particular por el momento, quedo a sus órdenes para cualquier comentario o aclaración a este respecto, enviándole un cordial saludo.

"Atentamente  
"Sufragio efectivo. No reelección"  
"(Rúbrica)  
"Lic. Vicente Ramos Pineda  
"Director General de Tesorería de la  
"Secretaría de Administración y Finanzas."

Como ya se ha señalado a lo largo del presente fallo, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que 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, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

Al respecto, el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 18/97, interpretó que ese derecho de los Municipios a recibir, entre otros ingresos,

participaciones federales, conlleva la posibilidad de tener conocimiento cierto de la forma en que éstas les son cubiertas, para lo cual el propio precepto constitucional, impone una condición a las Legislaturas de los Estados para legislar al respecto y una obligación a los gobiernos estatales, para que además de remitir esos fondos a los Municipios, les expliquen pormenorizadamente cuál es el monto global de las participaciones federales recibidas, la forma en que éstas se distribuyen entre todos los Municipios y la manera en que se conforman las sumas que se están enviando, es decir, tienen el deber de dar a conocer a cada Municipio la forma en que se establece tal distribución, a través de un informe detallado que contenga datos contables, demográficos y de ingresos, con una explicación suficiente que transparente el manejo de las referidas cantidades.<sup>50</sup>

Si bien dicho criterio se refiere a la obligación de informar a los Municipios sobre la forma en que se distribuyen los fondos y se determinan los montos que les corresponden, esta Primera Sala considera que, como una consecuencia del principio de integridad de la hacienda pública, que prescribe la recepción puntual, efectiva y completa de los recursos municipales, las entidades federativas también tienen la obligación de dar contestación clara y precisa a los cuestionamientos que les formulen los Municipios en torno a

<sup>50</sup> "PARTICIPACIONES FEDERALES. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, LOS MUNICIPIOS TIENEN DERECHO AL CONOCIMIENTO CIERTO DE LA FORMA EN QUE AQUÉLLAS SE LES ESTÁN CUBRIENDO Y, POR TANTO, A EXIGIR ANTE LA AUTORIDAD ESTADUAL LA INFORMACIÓN NECESARIA RESPECTO DE SU DISTRIBUCIÓN.—El artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que 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, de las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Consecuentemente, ese derecho de los Municipios de recibir, entre otros recursos, participaciones federales, conforme a las leyes estatales bajo un determinado porcentaje, implica también que tengan conocimiento cierto de la forma en que se les están cubriendo tales participaciones, para lo cual el propio precepto constitucional impone una condición a las Legislaturas de los Estados para legislar al respecto y una obligación a los gobiernos estatales para que además de remitir esos fondos a los Municipios, les expliquen pormenorizadamente cuál es el monto global de las participaciones federales recibidas, la forma en que éstas se distribuyen entre todos los Municipios y la manera en que se conforman las sumas que se están enviando, es decir, tienen el deber de dar a conocer a cada Municipio la forma en que se establece tal distribución, a través de un informe detallado que contenga datos contables, demográficos y de ingresos, con una explicación suficiente que transparente el manejo de las referidas cantidades. En estas condiciones, cabe concluir que los Municipios tienen el derecho constitucional de recibir participaciones de los fondos federales y de exigir a la autoridad estatal la información necesaria respecto de su distribución.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, página 579, jurisprudencia, P./J. 82/2001.

la procedencia de cualquier descuento o retención de las participaciones federales que les correspondan, pues sólo de esa manera pueden tener certeza de que las cantidades que les son entregadas, son las que en realidad les corresponden, como lo exige la Constitución.

En el caso que nos ocupa, el Municipio actor manifestó su inconformidad, respecto de los descuentos que se le hicieron durante el mes de noviembre de dos mil catorce, identificados como "descuento IMSS", "Banobras" e "interacciones". Respecto del primero, adujo que no se trataba de un adeudo registrado en términos del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, mientras que respecto de los dos últimos, sostuvo que no era procedente descontar esas cantidades del fondo de fomento municipal e impuesto especial sobre producción y servicio, pues a su juicio ello sólo procedía respecto del fondo general de participaciones.

A dicha inconformidad, recayó la siguiente explicación de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit:

1. Los descuentos correspondientes al "IMSS" se han generado como consecuencia de la suscripción del Convenio de fecha 1o. de julio de 1998, entre el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Municipio de Tepic y el Gobierno del Estado de Nayarit, como obligado solidario. Dicho convenio se realizó en base al Decreto Número 5701, de fecha 20 de septiembre de 1975, cuyo artículo segundo autoriza al Gobierno del Estado para que con cargo a los subsidios o participaciones federales se paguen al instituto las cuotas respectivas.

2. Con fecha seis de agosto el Municipio de Tepic celebró un contrato con "Banobras" con base en los decretos publicados el veintiséis de diciembre de dos mil once y el siete de mayo de dos mil doce. En este último se estipuló "afectar como fuente de pago de las obligaciones que deriven del referido crédito, el derecho y los ingresos que le correspondan al Municipio de las participaciones que en ingresos federales le correspondan"; y que mediante fideicomiso se instruyó a la Secretaría de Administración y Finanzas para que se entregara el 40% mensual de la totalidad de los recursos **por concepto del fondo general de participaciones del ramo 28**, de la participaciones presentes y futuras en ingresos federales que le corresponden al Municipio de Tepic, Nayarit.

3. Con base en el decreto antes mencionado, el veintiocho de diciembre de dos mil doce, el Municipio de Tepic, Nayarit celebró un contrato de

fideicomiso irrevocable de administración y pago con el Banco Interacciones, S.A., para captar el 15% de la totalidad de los recursos que le corresponden **proveniente del fondo general de participaciones.**

Pues bien, respecto de la respuesta dada en relación con las retenciones identificadas como "descuento IMSS", esta Primera Sala advierte que el Gobierno Estatal no dio a conocer al Municipio actor respecto de qué pagos efectuados por su cuenta procedía el descuento. Es decir, no le informó qué cantidades pagó en su nombre al Instituto Mexicano del Seguro Social, en qué fechas, conforme a qué requerimientos de pago, ni cuál era el monto pendiente de cubrir, en su caso. Más aún, la respuesta contenida en el oficio impugnado, difiere de la que se dio al contestar la demanda en la presente controversia constitucional, en la que se afirmó que el descuento respectivo tenía sustento en lo dispuesto por el Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos de dieciséis de julio de dos mil catorce.

De igual modo, respecto de los descuentos derivados de los adeudos con los bancos Banobras e interacciones, el oficio impugnado no explica por qué se retuvieron cantidades provenientes del Fondo de Fomento Municipal e Impuesto Especial sobre Producción y Servicio. Por el contrario, la explicación que se dio al Municipio, únicamente, se refiere a la procedencia de descuentos respecto del fondo general de participaciones, sin hacer alusión alguna a lo planteado por el Municipio en cuanto a que dicho descuento no procedía respecto de fondos diversos al general.

Así, es claro que no se le proporcionó al Municipio actor la información precisa y detallada que le permitiera tener la certeza de que los descuentos respectivos eran apegados a derecho y, en consecuencia, de que los recursos que le fueron entregados durante noviembre de dos mil catorce, cumplieron con el principio constitucional de integridad de los recursos municipales.

En estas condiciones, procede declarar la invalidez del oficio DGT/SAF/DGT/360/2014 de diecinueve de diciembre de dos mil catorce, suscrito por el director general de la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit.

### **III. Consideraciones finales.**

No pasa desapercibido para esta Primera Sala que en términos del Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos de dieciséis de julio de dos mil catorce, pueden existir adeudos contraídos con el Gobierno

del Estado de Nayarit que no han sido cubiertos en su totalidad, con motivo de cuotas no pagadas al Instituto Mexicano del Seguro Social, las cuales fueron cubiertas por el Gobierno del Estado, así como préstamos del propio gobierno recibidos por el Municipio de Tepic, como adelantos de sus participaciones federales.

Por lo que, a juicio de esta Sala el Gobierno Estatal tiene expedito su derecho a celebrar nuevos convenios con el Municipio de Tepic, en los cuales se determine el monto pendiente de pago, en términos de los artículos 11 y 12 de la Ley de Coordinación Fiscal y de gasto público del Estado de Nayarit,<sup>51</sup> y con base en ellos realizar los descuentos correspondientes.

**SEXO.—Efectos.** De conformidad con lo dispuesto por las fracciones IV, V y VI del artículo 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>52</sup> esta Primera Sala determina que los efectos de la presente sentencia son los siguientes:

a) En un plazo de quince días hábiles, contados a partir de que le sea notificada la presente sentencia, el Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit de-

<sup>51</sup> **Artículo 11.** Las participaciones que correspondan a los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo para el pago de obligaciones contraídas por los Municipios con autorización de la H. Legislatura del Estado e inscritas en los términos de la legislación de la materia.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el párrafo anterior las compensaciones que se requieran efectuar a los Municipios por conceptos de anticipos a cuenta de participaciones, y pagos efectuados a solicitud y por cuenta del Municipio."

**Artículo 12.** Los Municipios por excepción, y previo acuerdo de Cabildo, podrán solicitar al Gobierno del Estado, anticipos a cuenta de participaciones, mismos que se descontarán en los términos en que se convenga.

"El Gobierno del Estado, por conducto de la secretaría valorará la procedencia y factibilidad de las solicitudes de anticipos a cuenta de participaciones."

<sup>52</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener: ...

**IV.** Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

**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."

berá pagar al Municipio de Tepic de la entidad, la cantidad de \$24'982,018.24 pesos, correspondiente al total de los descuentos de participaciones federales realizados en enero, primera quincena de febrero, segunda quincena de marzo y abril de dos mil quince, que tal como se ha precisado en esta sentencia, con motivo de que la autoridad demandada no entregó al Municipio actor los montos siguientes:

<b>Mes</b>	<b>Concepto y cantidad</b>	<b>Constancia de compensación</b>
Anticipo Enero 2015	"Descuentos IMSS" \$3'893,004.56	8832
Complemento Enero 2015	"Descuento IMSS" \$3'893,004.56	9014
Anticipo Febrero 2015	"Descuento IMSS" \$3'893,004.56	9102
Complemento Marzo 2015	"Descuento IMSS" \$3'893,004.56	9326
Anticipo Abril 2015	"Descuento IMSS" \$3'893,004.56	9633
Complemento Abril 2015	"Descuento IMSS según convenio". \$9'410,000.00	9721

**b)** Asimismo, el Poder Ejecutivo Local deberá pagar en el mismo plazo, los intereses que se hayan generado por la falta de entrega aludida. Estos intereses deberán calcularse aplicando la tasa de recargos establecida por el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones.

**c)** Los citados intereses deberán calcularse, desde el diecinueve de febrero de dos mil quince (fecha de la presentación de la demanda) para el caso de la falta de entrega de las participaciones correspondientes al mes de enero y a la primera quincena de febrero de dos mil quince; mientras que para el caso de la falta de entrega de las participaciones correspondientes a la segunda quincena de marzo y al mes de abril del dos mil quince, el plazo a partir del cual deberán calcularse los intereses correspondientes, será a partir del quince de mayo de dos mil quince (fecha en la que se presentó la ampliación a la

demanda) y, en ambos casos, su cálculo abarcará hasta la fecha de la emisión de la presente sentencia.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional, respecto de los actos impugnados, consistentes en la retención de participaciones federales que le correspondía recibir al Municipio de Tepic, relativas a los meses de septiembre, octubre y noviembre de dos mil catorce, la segunda quincena de febrero y la primera quincena de marzo de dos mil quince, así como el Convenio de Reconocimiento de Adeudos y Programa de Pagos suscrito el dieciséis de julio de dos mil catorce por el Gobierno del Estado de Nayarit y el Municipio de Tepic, en términos del considerando segundo de este fallo.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los actos impugnados del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit consistentes en los descuentos de las participaciones que correspondía recibir al Municipio de Tepic, relativas a los meses de enero, la primera quincena de febrero, la segunda quincena de marzo y el mes de abril de dos mil quince, así como el Oficio DGT/SAF/DGT/360/2014 de diecinueve de diciembre de dos mil catorce, emitido por el director general de la Tesorería de la Secretaría de Administración y Finanzas perteneciente al Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit, en términos del considerando quinto de este fallo y para los efectos precisados en el considerando sexto.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente), José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y presidenta Norma Lucía Piña Hernández.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 10 de marzo de 2017 a las 10:13 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

## **I. INCORPORACIÓN DE BIENES AL DOMINIO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE ATOLINGA, ZACATECAS. EL DECRETO RELATIVO EMITIDO**

**POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO EN ESE SENTIDO NO TRANSGREDE EL DERECHO DE PROPIEDAD MUNICIPAL QUE TUTELA EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**II. INCORPORACIÓN DE BIENES AL DOMINIO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE ATOLINGA, ZACATECAS. EL DECRETO RELATIVO NO CONSTITUYE UN TÍTULO DE PROPIEDAD, TODA VEZ QUE EL GOBERNADOR DEL ESTADO NO CUENTA CON FACULTADES PARA ELLO, SINO SÓLO PARA ORDENAR SU INCORPORACIÓN AL DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL.**

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2014. MUNICIPIO DE ATOLINGA, ESTADO DE ZACATECAS. 24 DE AGOSTO DE 2016. MAYORÍA DE TRES VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ Y ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. DISIDENTES: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIA: GABRIELA ELEONORA CORTÉS ARAUJO.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis, emite la siguiente:

**Sentencia**

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 76/2014 y, resultando que, por oficio presentado el siete de agosto de dos mil catorce, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Adriana Covarrubias Bugarín, quien se ostentó con el carácter de síndica del Ayuntamiento 2013-2016 del Municipio de Atolinga, Zacatecas, promovió controversia constitucional en la que demandó:

**"II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio.**

"a) Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, con domicilio en edificio A, circuito del Gato, ciudad administrativa, Zacatecas, Zacatecas.

"b) Secretario general de Gobierno, con domicilio en edificio A, primer piso, circuito del Gato, ciudad administrativa, Zacatecas, Zacatecas.

"...

#### **"IV. Acto cuya invalidez se demanda.**

"A) El decreto que contiene la declaratoria de incorporación de dos bienes inmuebles al dominio público en favor del Municipio de Atolinga, Zacatecas, consistentes en el palacio municipal y jardín principal, emitido en la ciudad de Zacatecas, Zacatecas, el día dieciocho de junio del año dos mil catorce, por el C. Gobernador del Estado de Zacatecas, refrendado por el C. Secretario general de Gobierno, únicamente en la parte considerativa y resolutive que dispone que dicha declaratoria no constituye el título de propiedad de los bienes inmuebles que se incorporan al dominio público del Ayuntamiento de Atolinga, Zacatecas.

"B) Se reclama como violación de procedimiento.—El auto de inicio del procedimiento de la declaratoria de incorporación, de fecha dos de mayo de dos mil catorce, pronunciado por el coordinador general jurídico en representación del gobernador del Estado de Zacatecas, en el que estima que dicha declaratoria, no constituye un título de propiedad y que la misma no es el medio para adquirir el dominio de dicho bien, y requiere a los promoventes para que expresen si desean solicitar al gobernador del Estado, emita la declaratoria de incorporación al régimen de dominio público del palacio municipal y del jardín principal."

### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado el uno de abril de dos mil catorce, el presidente y la síndica del Ayuntamiento de Atolinga, Zacatecas, para el periodo 2013-2016, en nombre y representación del Municipio, solicitaron al titular del Poder Ejecutivo del Estado que, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales y previo procedimiento administrativo, emitiera la declaratoria por medio de la cual se incorporaran al dominio público del Municipio el palacio municipal y el jardín principal, para el efecto de que los inmuebles formaran parte de su patrimonio y se constituyera el título de propiedad respectivo.<sup>1</sup>

2. En razón de lo anterior, el dos de mayo de ese año, el coordinador general jurídico, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, dictó acuerdo en el que, esencialmente, manifestó contar con competencia para resolver la petición del Municipio y determinó que en términos de los

---

<sup>1</sup> Fojas 30 a 35 del expediente en que se actúa.

artículos 4, fracción I, 6, fracción IV, y 25, fracción I, de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas, compete al gobernador del Estado emitir las declaratorias para incorporar bienes inmuebles al dominio público, por estar bajo el control y administración de alguna entidad pública, pero sin que ello de forma alguna constituyera un título de propiedad como lo pretendieron los representantes del Municipio de Atolinga, pues para ello, existen procedimientos administrativos específicos.<sup>2</sup>

3. Asimismo, el coordinador general jurídico requirió al Municipio para que manifestaran si era su deseo solicitar al gobernador del Estado la emisión de la declaratoria de incorporación al régimen de dominio público del palacio municipal y jardín principal.

4. El veintiuno de mayo de dos mil catorce, el presidente y la síndica del Ayuntamiento de Atolinga, dieron contestación al requerimiento antes referido y solicitaron la declaración de incorporación al régimen de bienes de dominio público a favor del Municipio, en términos del artículo 25, fracción I, de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas.<sup>3</sup>

5. Así, mediante decreto de dieciocho de junio de dos mil catorce, el gobernador del Estado de Zacatecas emitió la declaratoria de incorporación al régimen de bienes de dominio público el palacio municipal y el jardín principal en favor del Municipio de Atolinga, de forma indefinida y sin constituir un título de propiedad en los términos siguientes:<sup>4</sup>

### **Declaratoria de incorporación al régimen de bienes de dominio público**

**"Artículo primero.** Se declara la incorporación al régimen de bienes del dominio público del Municipio de Atolinga, Zacatecas, el palacio municipal y jardín principal cuyas características de ubicación, medidas y colindancias han quedado descritas en la parte considerativa del presente instrumento."

**"Artículo segundo.** La presente declaratoria por su naturaleza será indefinida pero podrá ser modificada en los términos de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas."

---

<sup>2</sup> *Ibid*, fojas 51 a 58.

<sup>3</sup> *Ibid*, fojas 28 y 29.

<sup>4</sup> *Ibid*, fojas 60 a 67.

"**Artículo tercero.** La presente declaratoria no constituye el título de propiedad de los bienes inmuebles que se incorporan al dominio público del Ayuntamiento de Atolinga, Zacatecas."

### "Transitorios

"**Único.** Publíquese por una sola vez en el Periódico Oficial Órgano del Gobierno del Estado. ..."

6. El decreto señalado fue notificado, personalmente, a los autorizados del Ayuntamiento el tres de julio de dos mil catorce<sup>5</sup> y, toda vez que el gobernador del Estado ordenó su publicación en el Periódico Oficial de la entidad, ello aconteció el dieciséis de julio de dos mil catorce en el suplemento del medio oficial de divulgación señalado.<sup>6</sup>

7. En contra del decreto de referencia, por escrito presentado el siete de agosto de dos mil catorce,<sup>7</sup> ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Adriana Covarrubias Bugarín, síndica del Ayuntamiento de Atolinga, Zacatecas, para el periodo 2013-2016, promovió la presente controversia constitucional.

## II. Conceptos de invalidez

8. La parte actora esgrimió tres conceptos de invalidez, a través de los cuales manifestó las consideraciones que se sintetizan a continuación:

9. En el concepto de invalidez **primero**, el Municipio actor aduce que el decreto que contiene la declaratoria de incorporación de los bienes inmuebles al dominio público a favor del Municipio de Atolinga, Zacatecas, afecta los intereses de dicha entidad únicamente en la parte considerativa y resolutive que afirma que dicha declaratoria "no constituye el título de propiedad" de los bienes inmuebles consistentes en el palacio municipal y jardín principal.

10. En ese sentido, el actor estima que lo establecido en el decreto constituye un contrasentido, en virtud de que implica ignorar el propósito fundamental de una declaratoria de incorporación de los bienes inmuebles al dominio público, en este caso a favor del Municipio de Atolinga, porque la

<sup>5</sup> *Ibid*, foja 59.

<sup>6</sup> *Ibid*, fojas 246 a 253.

<sup>7</sup> *Ibid*, fojas 1 a 20.

palabra "dominio" es sinónimo de derecho de propiedad y el concepto "público" revela la cualidad de pertenencia del mencionado derecho real sobre el bien inmueble afecto para diferenciarlo del dominio privado.

11. Asimismo, considera que la determinación del sujeto al que favorece dicha declaración es una imputación directa del derecho mencionado a favor de un ente público, por lo que es lógico que la declaración gubernamental mencionada sí constituye el título de propiedad o dominio.

12. Cita el artículo 3, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, que dispone: "*Todas las personas que ejercen funciones de autoridad sólo deben hacer lo que el orden jurídico les autoriza ...*", para cuestionar en qué precepto legal se fundó la autoridad ejecutiva estatal para imponer en el decreto que la declaratoria de incorporación no constituye escritura de propiedad. Concluye que el acto de autoridad carece de fundamentación legal, por lo que contraviene los principios de "constitucionalidad y legalidad".

13. Por su parte, a través del concepto de invalidez **segundo**, la parte actora estima que de los artículos 27, fracción VI, párrafo primero y 115, fracción II, de la Constitución Federal se desprende que los Municipios tienen plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos a su cargo.

14. Asimismo, estima que la negativa del Poder Ejecutivo Estatal para otorgarle la propiedad de los bienes inmuebles multirreferidos lesiona la plena capacidad del Municipio de adquirir dichos inmuebles, violando las facultades de propiedad que tiene establecidas en la Constitución.

15. Considera que en el decreto se omitió la aplicación autorizada (sic) del artículo 55 de la Ley General de Bienes Nacionales y señala que utiliza el vocablo "autorizada" por el artículo 58 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, así como el artículo 4o. de la Ley de Bienes Nacionales, pues el primer precepto —es decir, el artículo 58— lo faculta para adoptar las medidas establecidas en otras disposiciones jurídicas aplicables, sin referirse a si son locales o federales, y el segundo precepto legal —artículo 4— es aplicable por mandato expreso del mismo, particularmente en aquello que dispone que "se aplica a todos los bienes nacionales excepto a los bienes regulados por leyes específicas".

16. Lo anterior, a juicio del actor, de ninguna manera niega la posibilidad de que la legislación sea aplicada en el Estado de Zacatecas; por el contrario, afirma que, de conformidad con la propia Ley General de Bienes Nacionales, los

bienes propiedad del Estado y Municipios de Zacatecas están contemplados en la ley específica denominada Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas, la cual no regula o prevé el procedimiento a seguir para realizar la declaratoria de incorporación de un bien inmueble al dominio público en favor de un Municipio.

17. Señala que lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales no limita a que los bienes tengan carácter federal necesariamente. Por ello, concluye que, la omisión de aplicar en el decreto impugnado el artículo 55 de la Ley General de Bienes Nacionales resulta ilógica y contraria a los preceptos legales y constitucionales invocados con antelación, debido a que dicha legislación cubre las lagunas legales de la legislación local, máxime que no fueron cubiertos los supuestos aplicables al caso concreto cuando fue expedido el reglamento de dicha ley en dos mil doce.

18. La parte actora señala que la afirmación de que la declaratoria impugnada no constituye título de propiedad resulta contraria a lo expresamente contenido en el artículo 25, fracción I, de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas.

19. Asimismo, considera que es propietaria del palacio municipal y del jardín principal por tener una posesión a título de dueño, siendo realmente éste el derecho de propiedad, el cual no le es dado u otorgado con la declaratoria de incorporación; señala que dicha declaratoria sería el título de propiedad y de trato fiscal diferenciado, pero no la propiedad misma, que ya pertenece al Municipio actor.

20. Además que, desde su punto de vista, la declaratoria únicamente es un reconocimiento que hace la entidad federativa en favor de una entidad pública sobre algún bien inmueble que posee a título de dueño, por lo que sus efectos principales no son constitutivos, sino meramente declarativos.

21. Finalmente, como concepto de invalidez **tercero**, el Municipio actor alegó violaciones de procedimiento, particularmente el acuerdo de dos de mayo de dos mil catorce dictado por el coordinador general jurídico, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, el cual recayó a la solicitud de la declaratoria de incorporación al dominio público de dos bienes inmuebles a favor del Municipio de Atolinga, Zacatecas, presentada el primero de abril de dos mil catorce, en la que se solicitó a dicha autoridad que declarara que los bienes inmuebles ya mencionados son del dominio público y forman parte del patrimonio del Municipio actor, constituyendo dicha declaratoria el título de propiedad.

22. Señala que el acuerdo impugnado limita o restringe su acción y pretensión al señalar que el precepto normativo invocado por el Municipio actor no puede ser aplicado por analogía al caso concreto, en virtud de que los bienes inmuebles en cuestión son del orden municipal, mientras que el procedimiento al que aluden los preceptos normativos invocados atañe exclusivamente a bienes del orden federal.

23. Alega que las consideraciones del acuerdo impugnado le causan agravio, en virtud de que la conclusión a la que arriba el Poder Ejecutivo Estatal es errónea y equívoca, contraria al principio *pro persona* y *tutela judicial efectiva*, contenidos en los artículos 1o., 8o. y 17 constitucionales, ya que el derecho de propiedad es por naturaleza un derecho humano, por lo que la interpretación debió ser en el sentido de otorgar la protección más amplia al accionante; todo lo contrario, la autoridad demandada restringió y frustró la trayectoria de la acción intentada.

24. Por último, reitera los argumentos hechos valer dentro del segundo concepto de invalidez en cuanto a las disposiciones legales que contraviene el decreto impugnado, así como los alcances normativos del mismo.

### III. Artículos constitucionales violados

25. La parte actora señala como infringidos los artículos 1o., 8o., 17, 27 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### IV. Trámite de la controversia constitucional

26. La demanda de controversia se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de agosto de dos mil catorce.

27. Por acuerdo de siete de agosto de dos mil catorce, el secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 76/2014, y determinó turnarla al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid*, foja 69.

28. Mediante acuerdo de once de agosto de dos mil catorce,<sup>9</sup> se determinó prevenir a la promovente para que en el plazo de cinco días hábiles informara a este Alto Tribunal si a la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional ejercía o no funciones la síndica propietaria Ana María Serrano Salinas, precisando los motivos por los que la promovente Adriana Covarrubias Bugarín asumió el cargo de síndica municipal.

29. En respuesta a la prevención hecha por el Ministro instructor, por escrito de veintinueve de agosto de dos mil catorce,<sup>10</sup> enviado vía postal el uno de septiembre de dos mil catorce y recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco siguiente,<sup>11</sup> Adriana Covarrubias Bugarín manifestó que en la fecha de presentación de la demanda de controversia constitucional, Ana María Serrano Salinas, síndica propietaria, ya no ejercía las funciones de dicho cargo.

30. Asimismo, señaló que asumió el cargo de síndica debido a que la síndica propietaria solicitó licencia por tiempo indefinido para separarse de sus funciones, ausentándose a tres sesiones de Cabildo consecutivas y sin causa justificada, teniendo dicha situación el carácter de abandono definitivo del cargo, lo que dio motivo a que se le llamara como suplente para tomar posesión del cargo.

31. Acompañó su respuesta con las copias certificadas de las actas de sesión de Cabildo respectivas, para así acreditar su legitimación como síndica del Ayuntamiento del Municipio de Atolinga, Zacatecas.

32. El nueve de septiembre de dos mil catorce, el Ministro instructor, desahogando la prevención ordenada en autos admitió a trámite la demanda, por lo que tuvo como demandados en este procedimiento constitucional al Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas por conducto de su representante legal, así como al secretario general de Gobierno, este último respecto del refrendo del decreto legislativo impugnado.<sup>12</sup>

33. Seguidos los trámites correspondientes, el trece de junio de dos mil dieciséis el Ministro presidente acordó la remisión del asunto a la Primera Sala de este Alto Tribunal para su radicación.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibid*, fojas 71 a 72 vuelta.

<sup>10</sup> *Ibid*, fojas 102 a 119.

<sup>11</sup> *Ibid*, foja 121.

<sup>12</sup> *Ibid*, fojas 122 a 124.

<sup>13</sup> *Ibid*, foja 296.

34. Finalmente, el veintitrés de junio de dos mil dieciséis el Ministro presidente de esta Primera Sala se avocó al conocimiento del asunto y ordenó devolver los autos a su ponencia para la elaboración del proyecto relativo.<sup>14</sup>

## V. Contestación de la demanda

35. Uriel Márquez Cristerna, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, presentó la contestación de la demanda el siete de noviembre de dos mil catorce, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual sostuvo la improcedencia de la controversia constitucional y, en caso de no prosperar, las causas por las cuales debían declararse infundados los conceptos de invalidez propuestos por el Municipio actor.<sup>15</sup>

36. Sobre la causal de improcedencia, manifestó lo siguiente:

a) En el caso concreto, la controversia constitucional no resulta la vía idónea para controvertir el contenido del decreto impugnado, debido a que proviene de una autoridad administrativa, por lo que resulta procedente la interposición de un recurso o de un ulterior medio de defensa. Asimismo, considera que la parte actora pudo recurrir a los medios de defensa previstos en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

Manifiesta que en el caso en cuestión, no se actualizan los supuestos de invasión de esferas competenciales o de cuestiones estrictamente formales necesarias para que sea procedente la controversia constitucional. Aunado a lo anterior, consideró que para combatir las disposiciones del decreto que le causaban agravio al Municipio actor, éste pudo haber recurrido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, órgano al que le compete conocer de los juicios de nulidad de los actos de las autoridades administrativas del Estado o de sus Municipios.

37. Por otra parte, la demandada dio contestación a los hechos y abstenciones narrados por la parte actora y esgrimió manifestaciones tendentes a demostrar la constitucionalidad y legalidad en la emisión de las disposiciones administrativas impugnadas.

38. Finalmente, dio contestación a los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, aduciendo lo que se sintetiza enseguida:

<sup>14</sup> *Ibid*, foja 297.

<sup>15</sup> *Ibid*, fojas 146 a 164.

a) Sostiene que, contrario a lo expresado por el Municipio de Atolinga, Zacatecas, el decreto emitido por el Poder Ejecutivo Local se emitió en estricto apego a derecho y bajo los argumentos y fundamentos que establecen las normas aplicables al caso concreto. Señala que, en virtud de lo anterior, la declaratoria emitida por el gobernador del Estado no puede constituir el título de propiedad respecto de los inmuebles objeto de la declaración, tal y como lo pretende la parte actora, ya que el artículo 6 de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas determina cuales son los bienes de dominio público por ministerio de ley.

Con base en dicho artículo, afirma que los bienes inmuebles consistentes en el palacio municipal y el jardín principal son del dominio público por ministerio de ley; sin embargo, considera que dicho documento no puede constituir el título de propiedad que pretende el Municipio actor, dado que dentro de la ley anteriormente señalada no se contempla el supuesto en los términos que se pretende, por lo que el Poder Ejecutivo Local no puede ir más allá de lo que las facultades legales le confieren.

b) Respecto al segundo concepto de invalidez, consideró que es desatinada la interpretación que realiza el Municipio actor de distintos preceptos legales, ya que la aplicación que pretende en su favor de la Ley General de Bienes Nacionales, no es aplicable al caso concreto, dado que dicho ordenamiento, en su artículo 4, establece que se aplicará a todos los bienes nacionales, salvo los regulados por leyes específicas.

Sostiene que la ley específica aplicable es la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas, toda vez que es el ordenamiento legal reglamentario de las disposiciones constitucionales relativas al patrimonio del Estado y los Municipios.

Estimó que el gobernador del Estado se encuentra facultado en términos del artículo 25 de la ley anteriormente referida para emitir el decreto que declara la incorporación al régimen de bienes del dominio público del Municipio de Atolinga, Zacatecas, los consistentes en el palacio municipal y el jardín principal; sin embargo, dicha potestad es únicamente para incorporar dichos bienes al régimen público por estar destinados al uso y goce de la comunidad en general, dada la naturaleza de ambos bienes inmuebles.

c) Respecto del tercer concepto de invalidez, reitera lo manifestado en el sentido de solicitar la improcedencia de la controversia constitucional, en virtud de que no se habían agotado las vías legalmente previstas para la solución del propio conflicto. Aunado a ello reiteró que el juicio que debió promoverse era el de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Asimismo, consideró que el Municipio actor consintió de manera tácita el acuerdo dictado, en virtud de que entre la emisión de éste y la interposición de la demanda de controversia constitucional, transcurrió con exceso el término establecido en el artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República.

39. Por su parte, Francisco Escobedo Villegas, el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, en su carácter de secretario general de Gobierno del Estado de Zacatecas y como autoridad demandada contestó la demanda el veintisiete de noviembre de dos mil catorce, en la que adujo la improcedencia del juicio, en virtud de lo siguiente:

a) La declaratoria de incorporación impugnada por el Municipio actor no afecta los intereses de éste, en virtud de que dicho documento se encuentra debidamente fundado y motivado, por lo que no se viola ninguna garantía constitucional de la parte actora.

b) Estima que la controversia constitucional promovida por la parte actora es improcedente debido a que no se invadieron o transgredieron los ámbitos de competencia que se encuentran dentro de las disposiciones legales; por lo anterior, el medio de defensa constitucional interpuesto no resulta la vía idónea para controvertir el contenido del documento en cuestión. Asimismo, considera que la parte actora tuvo la posibilidad para impugnar el decreto ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo correspondiente.

40. Por otro lado, la autoridad demandada dio contestación a los hechos y abstenciones narrados por la parte actora y relacionados con su ámbito de actuación. Posteriormente, dio respuesta a los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor.

a) Respecto del primer concepto de invalidez, manifestó, en el mismo sentido de lo dispuesto por el Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, que el decreto impugnado por la parte actora de ninguna manera constituye el título de propiedad solicitado, dado que dentro de la Ley del Patrimonio no se contempla el supuesto en los términos que se pretende, por lo que el Ejecutivo del Estado de Zacatecas no puede ir más allá de lo que las leyes le marcan como facultades.

b) En lo relativo al segundo concepto de invalidez, señaló, en el mismo sentido que lo hizo el Poder Ejecutivo de Zacatecas, que es desatinada la interpretación que realiza el Municipio actor de distintos preceptos legales, ya que la aplicación que pretende en su favor de la Ley General de Bienes Nacionales,

no es aplicable al caso concreto, dado que dicho ordenamiento, en su artículo 4, establece que se aplicará a todos los bienes nacionales, salvo los regulados por leyes específicas. Sostiene que la ley específica aplicable es la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas, toda vez que es el ordenamiento legal reglamentario de las disposiciones constitucionales relativas al patrimonio del Estado y sus Municipios.

c) Respecto al tercer concepto de invalidez planteado por la parte actora, consideró que, con relación al acuerdo dictado por el coordinador general jurídico en su carácter de representante legal del gobernador del Estado, es improcedente. Lo anterior debido a que dicho proveído debió impugnarse mediante el juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en los términos indicados por el artículo 19 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, mediante el cual se pudo revocar o confirmar, por lo que la parte actora no agotó el principio de definitividad.

d) Aunado a lo anterior, estimó que resultaba improcedente el contenido del tercer concepto de invalidez, en virtud de que entre la fecha de la emisión del acuerdo dictado y la interposición de la controversia, transcurrió con exceso el término establecido en el 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, toda vez que la notificación al Municipio actor del acuerdo en cuestión fue el quince de mayo de dos mil catorce, por lo que el multirreferido acuerdo fue consentido tácitamente.

## VI. Cierre de la instrucción

41. Agotado en sus términos el trámite respectivo, el veinte de **enero de dos mil quince**<sup>16</sup> se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución y se puso el expediente en estado de resolución.

## VII. Competencia

42. 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 c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I, de la Ley

---

<sup>16</sup> *Ibid*, foja 283.

Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tratarse de un conflicto entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales en el que no se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno, en términos de lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

### **VIII. Existencia del acto impugnado**

43. El acto impugnado en la presente controversia es la emisión del decreto que contiene la declaratoria de incorporación de dos bienes inmuebles al dominio público en favor del Municipio de Atolinga, Zacatecas, consistentes en el palacio municipal y jardín principal, emitido el dieciocho de junio de dos mil catorce por el gobernador del Estado de Zacatecas, refrendado por el secretario general de Gobierno y publicado en el suplemento del Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de julio de dos mil catorce.

44. Específicamente, la parte actora combate la parte considerativa y resolutive del decreto que dispone que dicha declaratoria no constituye el título de propiedad de los bienes inmuebles que se incorporan al dominio público del Ayuntamiento de Atolinga, Zacatecas.

45. La existencia de dicho acto se acredita por así constar su publicación en el suplemento del Periódico Oficial del Estado de Zacatecas de dieciséis de julio de dos mil catorce.

### **IX. Oportunidad**

46. La presente controversia se hace valer en contra del decreto que contiene la declaratoria de incorporación de dos bienes inmuebles al dominio público en favor del Municipio de Atolinga, Zacatecas, lo que constituye un acto realizado por el gobernador y el secretario de Gobierno de la entidad, en cuyo caso, el actor cuenta con un plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación relativa conforme a la ley del acto, se hubiera tenido conocimiento de éste o el actor se ostente sabedor del mismo.

47. Ahora bien, el decreto impugnado fue notificado, personalmente, en el domicilio del Ayuntamiento el tres de julio de dos mil catorce, como así también lo manifiesta la síndica en el escrito de demanda.

48. Por ende, 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,<sup>17</sup> el plazo transcurrió del cuatro de julio al uno de septiembre de dos mil catorce, sin contar en dicho cómputo los días cinco, seis, doce, trece y del dieciséis al treinta y uno de julio, este último por corresponder al primer periodo vacacional de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, veintitrés, veinticuatro, treinta y treinta y uno de agosto, por ser inhábiles en términos de los artículos 2 y 3 de la ley reglamentaria de la materia, 159 y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece.

49. En consecuencia, si la demanda se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el siete de agosto de dos mil catorce, es claro que su presentación resulta oportuna.

## X. Legitimación

50. De conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,<sup>18</sup> el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

51. Conforme a lo dispuesto en los artículos 30, 74, 77 y 78 de la Ley Orgánica del Municipio,<sup>19</sup> el presidente municipal es el ejecutor de las de-

<sup>17</sup> **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos."

<sup>18</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>19</sup> **Artículo 30.** El síndico municipal tendrá la representación jurídica del Ayuntamiento. ..."

**Artículo 74.** El presidente municipal es el ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento y tiene las siguientes facultades y obligaciones: ..."

**Artículo 77.** El presidente municipal asumirá la representación jurídica del Ayuntamiento en los litigios en que éste fuere parte, en los siguientes casos:

"I. Cuando el síndico esté impedido legalmente para ello; y

"II. Cuando el síndico se niegue a asumirla. En este caso se obtendrá la autorización del Ayuntamiento, sin perjuicio de que se finquen responsabilidades a aquél."

**Artículo 78.** El síndico, además de la representación jurídica del Ayuntamiento, en todo tipo de juicios, tendrá específicamente las siguientes facultades y obligaciones: ..."

terminaciones del Ayuntamiento y el síndico o síndica municipal tendrá la representación jurídica del Ayuntamiento en todo tipo de juicios, salvo en aquellos casos en los que esté impedido legalmente para hacerlo y (sic) se niegue a asumir dicha representación, en los que el presidente municipal la asumirá, previa autorización del Ayuntamiento.

52. En el asunto, la demanda de controversia constitucional fue suscrita por conducto de Adriana Covarrubias Bugarín, síndica del Ayuntamiento del Municipio de Atolinga, Zacatecas, carácter que acreditó con las actas de sesión de Cabildo respectivas, para así acreditar su legitimación.

53. Por su parte, del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas compareció Uriel Márquez Cristerna, en su carácter de representante legal del gobernador del Estado, cargo que acreditó con el oficio de designación expedido por el Poder Ejecutivo del Estado,<sup>20</sup> de doce de septiembre de dos mil diez.

54. De conformidad con la fracción III del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas,<sup>21</sup> corresponde al coordinador general jurídico del Gobierno del Estado la representación, en los asuntos que competen al gobernador del Estado, por lo que se concluye que Uriel Márquez Cristerna se encuentra legitimado para comparecer en representación del Poder Ejecutivo Estatal, quien expidió el decreto que constituye el acto impugnado.

55. Asimismo, Francisco Escobedo Villegas, en su carácter de secretario general del Gobierno del Estado de Zacatecas, cargo que acreditó con el oficio de designación expedido por el Poder Ejecutivo del Estado<sup>22</sup> de trece de septiembre de dos mil doce, compareció como autoridad demandada.

## XI. Análisis de las causales de improcedencia

56. En los escritos de contestación relativos, tanto el gobernador constitucional, a través de su representante legal, como el secretario general de Gobierno, ambos del Estado de Zacatecas, hicieron valer causales de impro-

<sup>20</sup> Foja 165 del expediente.

<sup>21</sup> **Artículo 37.** A la Coordinación General Jurídica le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"...

"III. Intervenir, con la representación del titular del Poder Ejecutivo del Estado, en los juicios, diligencias y procedimientos en que tenga interés jurídico."

<sup>22</sup> Foja 274 del expediente.

cedencia en la controversia, mismas que se analizarán de forma conjunta y en orden distinto al propuesto.

57. Al respecto, esta Primera Sala estima que las causales invocadas por los demandados resultan infundadas.

58. Primeramente, debe desestimarse la causal de improcedencia en la que se sostiene que, en el caso, no existe invasión de esferas competenciales o de cuestiones formales que hagan procedente la controversia, así como que el Municipio actor carece de interés. Esas circunstancias son atinentes al fondo del asunto, al relacionarse con los principios de división de poderes o con la cláusula federal que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, precisamente, conforman la materia de la controversia constitucional.

59. Al respecto, se invocan los criterios P./J. 92/99 y P./J. 50/2004, de rubros: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."<sup>23</sup> y "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESIEMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN,"<sup>24</sup> respectivamente.

<sup>23</sup> Texto: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjectables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

<sup>24</sup> Texto: "La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.', no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la ley reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001 de rubros: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE

60. Por otra parte, resulta infundada la causal de improcedencia en el sentido de que la controversia constitucional no es el medio idóneo de defensa para controvertir el contenido del decreto, al estimar que el Municipio debió accionar juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas.

61. En efecto, conforme al artículo 19, fracción VI,<sup>25</sup> de la ley reglamentaria, las controversias constitucionales son improcedentes cuando no hubiera sido agotada la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; causal que, en el caso, no acontece, toda vez que el Municipio actor no tenía obligación de agotar el juicio contencioso administrativo en contra de la declaratoria de incorporación de los bienes del dominio público en su favor, como lo señala el representante del titular del Ejecutivo Estatal.

62. Para justificar tal aserto, es necesario establecer, en primer lugar, la naturaleza del acto emitido por el gobernador del Estado de Zacatecas para luego establecer si el Municipio de Atolinga contaba con legitimación para instar el juicio contencioso administrativo local; por lo que es indispensable atender a lo dispuesto en la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios, al ser el ordenamiento especial con base en el cual se emitió el acto de incorporación impugnado, en relación con la Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, que en lo relevante señalan:<sup>26</sup>

FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE., de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que, por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.", visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, julio de 2004, página 920.

<sup>25</sup> "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

<sup>26</sup> Facultad prevista en el artículo 116, fracción V, de la Constitución Federal, cuyo texto vigente al momento de promoverse la presente controversia disponía: "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: ... V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

## Ley del Patrimonio del Estado y Municipios

"**Artículo 74.** Solamente las declaratorias, acuerdos y demás resoluciones administrativas derivadas del cumplimiento de esta ley o en ejercicio de las atribuciones que la misma otorga al gobernador, a los Ayuntamientos y sus dependencias, entidades y organismos paraestatales y paramunicipales, y que pudieran causar agravio a los particulares, podrán ser impugnadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas."

## Ley de Procedimiento Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas

"**Artículo 1.** La presente ley es de orden e interés público y es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones emanados de la administración pública centralizada y descentralizada del Estado de Zacatecas y sus Municipios.

"El presente ordenamiento no será aplicable en materia fiscal, laboral, electoral, responsabilidad de los servidores públicos, fraccionamientos rurales, así como las relativas al Ministerio Público."

"**Artículo 2.** La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas y el Código de Procedimientos Civiles del Estado se aplicarán en su orden de manera supletoria en materia adjetiva al contenido de esta ley."

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

"I. Acto administrativo: Declaración unilateral de voluntad externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública centralizada y descentralizada del Estado de Zacatecas y de las de sus Municipios, en ejercicio de su potestad pública; teniendo por objeto crear, declarar, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones, con la finalidad de satisfacer el interés general.

"II. Administración pública: Dependencias y entidades que integran a la administración pública centralizada y descentralizada del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas y la Ley Orgánica del Municipio.

"...

"IV. Autoridad: Dependencia o entidad de la administración pública estatal o municipal y sus organismos descentralizados, que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar un acto administrativo.

"...

"IX. Gobernado: Persona física o moral que tiene un interés legítimo respecto de un acto o procedimiento administrativo, por ostentar un derecho legalmente tutelado. ..."

**"Artículo 4.** Es la autoridad administrativa, en los términos del artículo primero, aquella que emita, ordene, ejecute o trate de ejecutar un acto administrativo."

**"Artículo 5.** Las autoridades administrativas, únicamente pueden ejercer las facultades y atribuciones que les son conferidas por las leyes y reglamentos vigentes. ..."

**"Artículo 7.** Para los efectos de esta ley, se entenderá por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la administración pública centralizada y descentralizada del Estado de Zacatecas y de las de sus Municipios, en ejercicio de su potestad pública, teniendo por objeto crear, declarar, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones con la finalidad de satisfacer el interés general y el de los gobernados en particular. ..."

### **Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas**

**"Artículo 1.** El Tribunal de lo Contencioso Administrativo forma parte del Poder Judicial del Estado es el organismo que conocerá y resolverá las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y sus organismos descentralizados, estatales, municipales e intermunicipales y los particulares, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar y ejecutar sus resoluciones. ..."

**"Artículo 19.** El tribunal es competente para conocer:

"I. De los juicios de nulidad de los actos o resoluciones que las autoridades de la administración pública del Estado de Zacatecas o de sus Municipios, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

"II. De los juicios de nulidad de los actos o resoluciones de la administración pública paraestatal o paramunicipal, cuando actúen con funciones administrativas de autoridad;

"III. De los juicios de nulidad de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales del Estado de Zacatecas o de sus Municipios, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el fisco; las que impongan multa por infracción a las disposiciones fiscales; violación al procedimiento administrativo de ejecución o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal, distintas a las anteriores;

"IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las autoridades administrativas a que se refieren las fracciones I y II anteriores, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones que les hayan sido presentadas por los particulares, a menos que las leyes o reglamentos fijen otros plazos, o por la naturaleza del asunto lo requiera;

"V. De los juicios en contra de la negativa ficta en materia fiscal en términos de la ley aplicable;

"VI. De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta cuando la establezcan expresamente las leyes, o de los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar su configuración;

"VII. De las quejas por incumplimiento de sentencia;

"VIII. De los recursos establecidos en la presente ley;

"IX. De los juicios que promuevan las autoridades competentes, estatales o municipales, por la nulidad de las resoluciones en materia fiscal favorables a las personas físicas o morales, que causen lesiones a la hacienda pública del Estado o del Municipio;

"X. De las demás que expresamente le señalen esta ley y otras disposiciones legales."

**Artículo 28.** Son partes del procedimiento:

"I. El demandante;

"II. El demandado. Tendrá ese carácter:

"a) La autoridad administrativa estatal o municipal que se señale como ordenadora o ejecutora de la resolución o acto que se impugne;

"b) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa.

"III. El tercero que tenga un derecho incompatible a la pretensión del demandante. ..."

**"Artículo 61.** El juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es improcedente:

"...

"X. En los casos en que la improcedencia esté establecida en algún otro precepto de esta ley."

63. De los dispositivos transcritos se desprende que los actos y resoluciones administrativas que deriven de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios y de las atribuciones que ésta otorga a cada uno de los niveles de gobierno en el Estado, podrán ser impugnadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, siempre y cuando aquéllos causen o pudieran causar agravio a los particulares; es decir, sólo aquellos actos administrativos en los que, de forma limitativa, la ley prevé la participación de particulares serán combatibles a través del juicio de nulidad que prevé la ley de la materia.

64. Esto debe entenderse en ese sentido, puesto que en el Estado de Zacatecas el "acto administrativo" consiste en la declaración unilateral de voluntad emanada de la autoridad, entendida como toda dependencia o entidad de la administración pública centralizada y descentralizada del Estado y sus Municipios, que en ejercicio de su potestad pública, dicta, ordena, ejecuta o intenta ejecutar dicho acto, con la finalidad de crear, declarar, reconocer, modificar, transmitir o extinguir derechos y obligaciones para la satisfacción del interés general.

65. Inversamente, el receptor de esa declaración unilateral de la voluntad es el gobernado o particular, entendido como la persona física o moral que tiene un interés legítimo respecto del acto o procedimiento administrativo que emite la autoridad administrativa, la cual únicamente podrá ejercer las

facultades y atribuciones que le son conferidas en las leyes y reglamentos relativos.

66. En este orden, las controversias de carácter administrativo que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y sus organismos descentralizados, estatales, municipales e intermunicipales y los particulares, ya sean personas físicas o morales, serán impugnables a través del juicio de nulidad, promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, el cual sólo conocerá de los asuntos que la propia ley que lo regula señala y aquellos previstos en otras leyes en materia administrativa; por lo que todas aquellas controversias en las que no esté expresamente facultado para resolver, serán improcedentes.

67. Conforme a lo expuesto, como se adelantó, no asiste razón al gobernador del Estado de Zacatecas al contestar la demanda promovida por el Municipio actor, por lo que la causal de improcedencia aludida es infundada, pues, en contra de la declaratoria de incorporación, cuya invalidez se solicita, no procedía el juicio contencioso administrativo local.

68. En primer término, porque la ley que regula el acto administrativo específico permite la promoción del juicio de nulidad únicamente contra actos que afecten intereses particulares; lo cual, además, es consistente con el resto de la legislación administrativa aplicable, en tanto sólo reconoce la posibilidad de ejercer el medio de defensa a personas físicas y morales que, en relación de subordinación respecto de la autoridad de la administración pública estatal o municipal, centralizada o descentralizada, que emite el acto que le afecta, pero nunca le da el carácter de particular a la entidad pública denominada Municipio.

69. Máxime que los ordenamientos de referencia, por lo menos para el caso de temas relacionados con la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios, no sólo no reconocen legitimación al Municipio para impugnar resoluciones administrativas, sino que, exclusivamente, le dan el carácter de autoridad.

70. Consecuentemente, en el eventual supuesto de que el Municipio hubiera promovido el juicio de nulidad, por lo que hace al supuesto que se estudia, hubiera sido improcedente, ante la falta de legitimación del Municipio para actuar como parte demandante ante el Tribunal de lo Contencioso señalado, en términos de los ordenamientos vigentes al momento de emisión del decreto. De ahí lo infundado del argumento vertido por el gobernador del Estado.

71. No obstante lo anterior, por analogía, en términos de la jurisprudencia P/J. 116/2005, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI EN LA DEMANDA SE PLANTEAN VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES NECESARIO AGOTAR LA VÍA PREVISTA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO (ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE).",<sup>27</sup> con independencia de si la parte actora hubiera agotado o no la vías legalmente previstas en la Constitución u ordenamientos locales, lo cierto es que la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria no se actualiza, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el caso acontece, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia.

72. Además, como se señala en la jurisprudencia P/J. 42/2015,<sup>28</sup> esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado que el principio de afec-

---

<sup>27</sup> Texto: "El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las controversias constitucionales son improcedentes cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto; sin embargo, esta causal de improcedencia no opera, aunque existan otros medios de defensa previstos en las legislaciones locales, cuando en la demanda se invocan violaciones directas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque estas cuestiones sólo toca resolverlas a la Suprema Corte de Justicia. Ahora bien, el artículo 56, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave establece que corresponde al Poder Judicial de esa entidad 'garantizar la supremacía y control de esta Constitución mediante su interpretación y anular las leyes o decretos contrarios a ella'; y los artículos 64, fracción III, y 65, fracción I, del mismo ordenamiento dan competencia a la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado para tramitar esas controversias así como para formular los proyectos que el Pleno de dicho tribunal local resolverá en definitiva. Por lo tanto, los promoventes de la diversa controversia constitucional prevista en la fracción I del artículo 105 constitucional no tienen la carga de agotar previamente aquel medio de defensa local si en la demanda respectiva plantean violaciones inmediatas y directas a la Ley Fundamental.", publicada en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, página 893.

<sup>28</sup> Cuyos rubro y texto señalan: "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. 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,

tación debe entenderse en un sentido amplio y que es necesario que, cuando menos, con la emisión del acto o la norma general que se impugnen exista un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar, además de la invasión competencial, en la afectación en cualquier ámbito que incida en su esfera regulada, directamente, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las garantías institucionales previstas en su favor u otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

73. Luego, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, ello ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen, exclusivamente violaciones a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales y/o de estricta legalidad.

74. En cualquiera de los casos, no es posible analizar la regularidad de los actos o normas impugnados, pero también en ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, porque en el supuesto de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que pudiera ser 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.

---

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.", publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas».

75. De igual manera, resulta infundada la causal de improcedencia a través de la cual el gobernador manifiesta que la actora pudo recurrir el decreto a través de los medios de defensa previstos en los artículos 103 y 107, porque, aun cuando los demandados hubieran señalado a qué recursos se referían, lo cierto es que, como se señaló con anterioridad, si en la controversia constitucional se aduce la violación directa a la Constitución Federal, ello es suficiente para proceder al estudio de fondo propuesto por la parte actora.

76. Finalmente, esta Primera Sala no advierte, de oficio, la actualización de causal de improcedencia alguna en el asunto.

## XII. Estudio de fondo

77. El resto de la presente ejecutoria se dirigirá a evaluar la validez del decreto impugnado, a la luz de los conceptos de invalidez formulados por el Municipio de Atolinga, Zacatecas.

78. Por razón de técnica, se procede en primer lugar al análisis del tercer concepto de invalidez, a través del cual el actor pretende demostrar violaciones al procedimiento en relación con el acuerdo de dos de mayo de dos mil catorce dictado por el coordinador general jurídico, en representación del Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, al haber tenido como consecuencia la limitación o restricción a su derecho de propiedad, contraviniendo los derechos que tutelan los artículos 1o., 8o. y 17 constitucionales, que prevén la protección más amplia a la persona.

79. Sin embargo, el concepto de invalidez es infundado porque el referido acuerdo constituyó una prevención para que el Municipio actor aclarara su escrito y manifestara si era su intención solicitar la incorporación a su régimen de dominio público del palacio municipal y jardín principal, en favor de sus derechos.

80. El acuerdo que el Municipio actor combate establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Téngase por recibido en esta Coordinación General Jurídica el folio marcado con el número 3743 de fecha dos de marzo del año dos mil catorce, procedente de la secretaria particular del gobernador del Estado de Zacatecas, mediante el cual remite escrito que suscriben Germaín Abel Castañeda Delgado y Ana María Serrano Salinas, presidente y síndica del Ayuntamiento de Atolinga, Zacatecas, a través del cual se solicita se inicie el procedimiento administrativo para que se declare que los bienes inmuebles que detallan en su

escrito son de dominio público y forman parte del patrimonio del Municipio de Atolinga, Zacatecas, constituyendo dicha declaratoria el título de propiedad.

"Que los predios objeto del procedimiento son el palacio municipal ...; el jardín principal ...

"Los funcionarios sustentan su pretensión en diversas documentales públicas tendientes a demostrar que dichos inmuebles no están inscritos a nombre de persona alguna, y en virtud de que con dichas constancias enviadas por el multirreferido Ayuntamiento municipal, resultan suficientes para analizar si la petición es viable acorde al contenido de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas; en consecuencia, es de acordarse y se acuerda:

"...

**"Primero.** En las relatadas condiciones esta autoridad estima procedente requerir al Municipio de Atolinga a través del presidente y síndica municipales, para que manifiesten ante ésta a mi cargo si desean solicitar que el gobernador del Estado emita la declaratoria de incorporación al régimen de dominio público del palacio municipal y del jardín principal, ubicados en esa cabecera municipal, en los términos que establece el artículo 25 de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas. ..."

81. El requerimiento referido fue acatado por el Ayuntamiento del Municipio, en el sentido de solicitar la declaratoria de incorporación al régimen de dominio público de Atolinga, Zacatecas al gobernador del Estado, por lo que la prevención tuvo la finalidad de aclarar, por una parte, lo que solicitaba el Municipio y, por otra, con base en ello explorar la viabilidad de que el gobernador del Estado pudiera hacer la declaratoria de incorporación correspondiente, lo que aconteció en el acuerdo de dieciocho de junio siguiente, de conformidad con lo solicitado.

82. El artículo 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>29</sup>

<sup>29</sup> **"Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

dispone que es una condición de la controversia constitucional la existencia de un acto que sea al menos susceptible de ocasionar una afectación jurídica a la parte actora en el juicio, lo que en la especie no ocurre, al tratarse de una prevención para mejor proveer en el acto del que deriva la controversia.

83. Luego, el requerimiento solicitado al Municipio actor no constituye una violación en el procedimiento ni puede traducirse en un acto que afecte autónomamente la esfera de derechos del Municipio actor; porque, en todo caso, el posible acto que pudiera haber causado algún daño a la esfera de derechos patrimoniales del Municipio ocurrió hasta la resolución definitiva respecto a la solicitud formulada. Por ende, el concepto de invalidez a que se hace referencia es infundado.

84. Por otra parte, como se había anticipado, la parte actora combate el acuerdo mediante el cual el gobernador del Estado emitió el decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas en relación con la "Declaratoria de incorporación al régimen de bienes de dominio público del jardín municipal y el palacio municipal del Municipio de Atolinga, Zacatecas".

85. Al respecto, el Municipio actor señala, medularmente, que el acto impugnado es contrario a lo dispuesto por la Constitución Federal, al estimar que el gobernador del Estado transgrede el derecho de los Municipios para adquirir y poseer todo tipo de bienes raíces necesarios para llevar a cabo los servicios públicos a su cargo, al negarle la propiedad de los bienes inmuebles materia de la declaratoria de incorporación.

86. Dado el contenido de dichos planteamientos, y con el objeto de estar en condiciones de analizar la constitucionalidad del decreto impugnado, se estima necesario destacar, en primer término, cuál es el contenido de la porción normativa del artículo 115 constitucional que el actor estima violentada y cuál es la interpretación que a ello debe atribuirse, para así estar en condiciones de determinar si las normas locales impugnadas son o no inconstitucionales.

87. En este juicio se aduce que las normas estatales antes señaladas son contrarias al artículo 115, fracción II, inciso b), constitucional. Dicho texto establece:

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

" ...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"...

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento."

88. El texto transcrito es producto de la llamada reforma municipal que tuvo lugar en diciembre de mil novecientos noventa y nueve, cuya finalidad principal fue el desarrollo legislativo e histórico dedicado al Municipio Libre, el cual, no obstante su elevación a rango constitucional en mil novecientos diecisiete, enfrentó diversas limitaciones impuestas a la voluntad del Ejecutivo o del Legislativo Estatales, rodeándolo de un contexto jurídico vulnerable.

89. En la parte que interesa del precepto constitucional, los incisos que se contemplan en la fracción II deben interpretarse desde una óptica restrictiva conforme a la cual sólo esas sean las intervenciones admisibles de la legislación local respecto a la actividad municipal, pues ello permite materializar el principio de autonomía municipal, a la vez que no se torna nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino consolidarlo.

90. Específicamente en lo previsto en la primera parte del inciso b), se advierte que sólo se autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos que afecten el patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento; pero no le autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o para la validez jurídica de actos de disposición o administración.

91. Bajo estos argumentos, cuando la disposición constitucional en estudio establece "resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal", no debe entenderse el concepto "afectar" lo que gramaticalmente podría implicar, sino lo que significa conforme al contexto en el que está inserto dicho verbo y conforme arrojan los antecedentes del proceso legislativo que dieron lugar a esa redacción; por ello, puede afirmarse que "afectar", en esta Norma Constitucional, tiene un significado amplio que comprende todo acto jurídico por el cual se ejercen actos de disposición o administración.

92. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la facultad que tienen los Municipios de manejar su patrimonio inmobiliario, con la sola limitante de que las decisiones que en ese respecto se tomen por el Ayuntamiento correspondiente, sean por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, sin más requisitos; pues, de lo contrario, la norma se tornaría inconstitucional.

93. Sostienen las consideraciones que anteceden las jurisprudencias P./J. 36/2003 y P./J. 39/2013 (10a.), de rubros: "BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 23 DE DICIEMBRE DE 1999)."<sup>30</sup> y "BIENES

---

<sup>30</sup> Texto: "El desarrollo legislativo e histórico del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1983, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y formal al Municipio Libre, sin que esto signifique que se ignoren aquellas injerencias legítimas y expresamente constitucionales que conserven los Ejecutivos o las Legislaturas Estatales. Atento lo anterior, el texto adicional del inciso b) de la fracción II del artículo 115 constitucional debe interpretarse desde una óptica restrictiva en el sentido de que sólo sean esas las injerencias admisibles de la Legislatura Local en la actividad municipal, pues así se permite materializar el principio de autonomía y no tornar nugatorio el ejercicio legislativo realizado por el Constituyente Permanente, sino más bien consolidarlo, lo que significa que el inciso citado sólo autoriza a las Legislaturas Locales a que señalen cuáles serán los supuestos en que los actos relativos al patrimonio inmobiliario municipal requerirán de un acuerdo de mayoría calificada de los propios integrantes del Ayuntamiento, mas no las autoriza para erigirse en una instancia más exigible e indispensable para la realización o validez jurídica de dichos actos de disposición o administración, lo cual atenta contra el

INMUEBLES MUNICIPALES. EL ARTÍCULO 136, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 330, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 24 DE MAYO DE 2011, TRANSGREDE EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y, POR ENDE, EL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL.",<sup>31</sup> respectivamente.

94. Además del artículo 115, en materia patrimonial de los Estados y sus Municipios, el artículo 121 de la Constitución Federal dispone que el Congreso de la Unión prescribirá, por medio de leyes generales, la manera de probar los actos, registros y procedimientos, así como sus efectos, que se lleven a cabo en cada Estado; dentro de los que se encuentran los relativos al patrimonio en el sentido de que los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.<sup>32</sup>

95. Dicho precepto, si bien tiene como finalidad primordial la obligación de los Estados de reconocer como válidos los actos y las leyes de los otros

---

espíritu de la reforma constitucional y los fines perseguidos por ésta; de ahí que cualquier norma que sujete a la aprobación de la Legislatura Local la disposición de los bienes inmuebles de los Municipios, al no encontrarse prevista esa facultad en la fracción citada, debe declararse inconstitucional.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de 2003, página 1251.

<sup>31</sup> Texto: "El citado precepto legal, al prever que no podrán ser sujetos de venta, permuta, donación, cesión, comodato o cualquier acto de enajenación, los bienes inmuebles municipales adquiridos por donación de desarrollos habitacionales y por transferencia o enajenación de áreas de donación estatal de desarrollos habitacionales, transgrede el artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, el principio de autonomía municipal, porque lejos de coincidir con la esfera de competencia estatal en el establecimiento de modalidades para disponer de ese tipo de bienes, involucra un exceso en su ejercicio, en tanto que automáticamente excluye cualquier posibilidad para realizar actos relacionados con la enajenación, permuta, donación, cesión o comodato, lo que resulta incompatible con el esquema de competencias concurrentes que se conceden en ese ámbito al Municipio, toda vez que el citado modelo de prohibición hace nugatorio, en automático, su participación en ese esquema de competencias y materia, además, porque en congruencia con la delimitación del marco constitucional, la Ley General de Asentamientos Humanos, la Constitución Política del Estado de Michoacán y el Código de Desarrollo Urbano de la entidad prevén la participación de los Municipios en materia de desarrollo urbano.", publicada en la Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, página 10 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de diciembre de 2013 a las 13:20 horas».

<sup>32</sup> "**Artículo 121.** En cada Estado de la Federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

"...

"II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación."

miembros de la Federación, estableciendo el ligamento de los diversos ordenamientos jurídicos estatales; también lo es que asienta la base de que en todos los Estados miembros se dará entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales que referidos a los bienes muebles e inmuebles provengan de la entidad en la que se ubican y tendrán efectos plenos en la medida en que se encuentren de conformidad con el ordenamiento jurídico local.

96. En los términos constitucionales precisados, para determinar si en el presente asunto existe, como lo afirma la actora, una invasión a su esfera competencial por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas y, consecuentemente, una violación directa a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta indispensable establecer, en primer lugar, el contenido relevante de la ley local de la cual emanó el acto combatido; por lo que conviene citar los instrumentos jurídicos con base en los cuales el gobernador de Zacatecas emitió el decreto que se impugna:

### **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas**

#### **"Sección segunda**

**"Artículo 82.** Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado.

"I. Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución, y las leyes que de ellas emanen;

"II. Promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás resoluciones de la Legislatura, y ordenar y reglamentar en lo administrativo lo necesario para su ejecución; ..."

#### **"Sección tercera "Del despacho del Ejecutivo**

**"Artículo 84.** El gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades que prevea la Ley Orgánica de la Administración Pública, para el despacho de los asuntos de su competencia. ..."

**"Artículo 85.** Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el gobernador promulgue, expida o autorice, para su validez y observancia deberán ser refrendados por el secretario general de Gobierno y por el titular del ramo a que el asunto corresponda. ..."

## **"Capítulo cuarto "Del patrimonio y la hacienda del Municipio**

**"Artículo 145.** Los bienes que integran el patrimonio del Municipio pueden ser de dominio público y de dominio privado:

"A. Son bienes de dominio público municipal:

"I. Los del uso común;

"II. Los inmuebles destinados a un servicio público;

"III. Los muebles que normalmente sean insustituibles, de singular valor o importancia; y

"IV. Los demás que señalen las leyes respectivas.

"Estos bienes son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no están sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional.

"B. Son bienes de dominio privado estatal los no comprendidos en las fracciones del apartado anterior."

### **Ley del Patrimonio del Estado y Municipios**

**"Artículo 1.** La presente ley es de orden público y de observancia general en el Estado de Zacatecas; tiene por objeto regular el patrimonio del Estado, Municipios y sus respectivos organismos paraestatales y paramunicipales."

**"Artículo 2.** La regulación a que se refiere el artículo anterior comprende tanto los bienes muebles como los bienes inmuebles que conformen sus respectivos patrimonios, excepción hecha a los bienes inmuebles sujetos al régimen de fraccionamientos rurales, los que se regirán por su propia ley.

"El patrimonio público se considera para los efectos de esta ley como inalienable, imprescriptible e inembargable; no podrá imponérsele ningún tipo de servidumbre; emplearse ninguna vía de apremio, dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa las sentencias dictadas en contra de los bienes que lo constituyen.

"Ningún particular podrá llegar a adquirir los bienes que lo conforman, por el hecho de tenerlos en su posesión por un tiempo determinado, salvo lo que se disponga en este mismo ordenamiento legal."

**"Artículo 3.** A falta de norma jurídica expresa, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del derecho común, cuando su aplicación no sea contraria a la naturaleza propia del derecho administrativo."

**"Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entiende por:

"I. Entidades públicas. A las dependencias, unidades u organismos de la administración pública centralizada y paraestatal; a los Municipios del Estado y sus organismos paramunicipales;

"II. Legislatura. A la asamblea de diputados depositaria del Poder Legislativo del Estado;

"III. Gobernador. Al gobernador del Estado."

**"Artículo 5.** El patrimonio de las entidades públicas, comprende:

"I. Bienes de dominio público; y

"II. Bienes de dominio privado."

**"Artículo 6.** Son bienes inmuebles de dominio público por ministerio de ley:

"I. Los de uso común que puedan usar los habitantes del Estado y la población transeúnte, sin más limitaciones que las establecidas por esta ley y demás disposiciones legales relativas;

"II. Los destinados a la prestación de servicios públicos; los propios que de hecho se utilicen para dicho fin y los equiparables a éstos, conforme a la ley;

"III. Los inmuebles de los organismos paraestatales y paramunicipales destinados a su infraestructura, o que utilicen en las actividades específicas que sean su objeto;

"IV. Los inmuebles que por decreto del gobernador pasen a formar parte del dominio público por estar bajo el control y administración de alguna entidad pública;

"V. Las zonas y monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, obras escultóricas, pinturas murales, equipamiento urbano tradicional, vías públicas, puentes típicos, construcciones civiles que les pertenezcan, así como obras o lugares similares que tengan valor social, cultural, técnico y urbanístico, catalogado como patrimonio cultural en términos de la legislación de la materia;

"VI. Los recursos naturales que no sean materia de regulación en la legislación federal; y

"VII. Los derechos de servidumbre cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores."

**Artículo 7.** Los bienes señalados en el artículo anterior, podrán cambiar de régimen de propiedad o ser enajenados mediante decreto de desincorporación de la Legislatura, en los casos que no sean útiles o indispensables para la prestación de un servicio público o dejen de serlo, con excepción de los bienes a que se refieren las fracciones V, VI y VII."

**Artículo 8.** Son bienes inmuebles de dominio privado:

"I. Los bienes de dominio público que por decreto de la Legislatura, sean desincorporados con el objeto de que puedan estar afectos a cambio de régimen de propiedad, a su enajenación o gravamen;

"II. Los que por decreto de la Legislatura dejen de destinarse a la prestación de un servicio público;

"III. Los que hayan formado parte de un organismo paraestatal o paramunicipal que sea objeto de liquidación, disolución o extinción;

"IV. Los bienes que formando parte del patrimonio del dominio público de las entidades públicas, sean susceptibles de ser destinados mediante la desincorporación respectiva en los términos de esta ley, a programas estatales o municipales de vivienda popular;

"V. Los terrenos vacantes; y

"VI. Los demás que formando parte del patrimonio de las entidades públicas, se equiparen a los señalados en las fracciones anteriores, por su destino, uso o provisión."

**Artículo 9.** Los bienes inmuebles de dominio privado a que se refiere el artículo anterior, pasarán mediante la declaratoria correspondiente, al domi-

nio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparen a un servicio público o que de hecho se utilicen para tal fin."

## **"Título segundo**

### **"Requisitos y formalidades para la adquisición, arrendamiento, incorporación, desincorporación y enajenación de bienes**

"...

## **"Capítulo II**

### **"De la incorporación al régimen de bienes de dominio público del Estado, Municipios y sus respectivos organismos paraestatales y paramunicipales**

**"Artículo 25.** Compete al gobernador:

"I. Emitir declaratorias de incorporación al régimen de bienes de dominio público en favor de alguno de las entidades públicas;

"II. Emitir declaratorias de incorporación al régimen de bienes de dominio público, sobre aquellos bienes que sean de dominio privado y cuya posesión la tenga alguna entidad pública;

"III. Emitir las bases generales conforme a las cuales se sujetará el aprovechamiento de los bienes de dominio público y, en general, aquellas que sean necesarias para el cabal cumplimiento de esta ley y de los reglamentos que de la misma deriven;

"IV. Ejercitar las acciones que en derecho procedan para obtener, mantener o recuperar la propiedad o posesión sobre el patrimonio del Estado;

"V. Llevar a cabo la remoción de cualquier obstáculo creado natural o artificialmente que impida el uso o destino del patrimonio del Estado; y

"VI. Cancelar administrativamente los acuerdos, concesiones, permisos o autorizaciones de autoridades, servidores públicos o empleados de la administración pública del Estado, que carezcan de las facultades para ello; los dictados en contravención de esta ley o de otras disposiciones aplicables, o por error, dolo o violencia, que perjudiquen o restrinjan los derechos del Estado o de sus organismos paraestatales en su patrimonio, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos."

**"Artículo 26.** Tratándose del patrimonio de los Municipios, las facultades señaladas en las fracciones III, IV, V y VI del artículo anterior, serán ejercitadas por el presidente y síndico municipales, de conformidad con las disposiciones de su ley orgánica."

### **"Capítulo III**

#### **"De la desincorporación de bienes de dominio público**

**"Artículo 27.** El gobernador formulará ante la Legislatura, solicitud de desincorporación del régimen de bienes de dominio público de las entidades públicas, para que pasen al régimen de bienes de dominio privado, o de ser el caso, para su enajenación.

"Cuando la solicitud de desincorporación tenga como consecuencia jurídica el que los bienes desincorporados adquieran el carácter de bienes de dominio privado, se acompañarán los documentos e información siguientes:

"I. Motivos, necesidades sociales y económicas que justifiquen su destino específico;

"II. Con excepción de los bienes de dominio público señalados en la fracción I del artículo 6o. de esta ley, la exhibición original o copia certificada, del correspondiente título de propiedad en el caso de bienes inmuebles. Tratándose de bienes muebles, la factura o cualesquier otro documento idóneo con el que se acredite la propiedad;

"III. La superficie, medidas, linderos y ubicación del inmueble;

"IV. Valor comercial del inmueble deducido de dictamen pericial;

"V. Dictamen de que el inmueble no está ni estará destinado a un servicio público estatal o municipal, y certificación de que el inmueble no tiene valor arqueológico, histórico o artístico que sea necesario preservar;

"Las autoridades de desarrollo urbano y de catastro estatal o municipal, emitirán los dictámenes y certificaciones, con base en los planes y programas de la materia, evaluando reservas territoriales, tendencias de crecimiento urbano y de construcción de obras y de prestación de servicios públicos;

"VI. En el caso de los Ayuntamientos, acuerdo obtenido de por los menos las dos terceras partes de sus miembros presentes en sesión de Cabildo, sobre la necesidad social de su desincorporación; y

"VII. En el caso de los organismos paraestatales y paramunicipales, acuerdo de mayoría simple de los miembros presentes en asamblea ordinaria, en el que se justifique la necesidad de su desincorporación."

## **"Capítulo V "De las facultades de la Legislatura**

**"Artículo 33.** En relación con el patrimonio de las entidades públicas, corresponde a la Legislatura:

"I. Decretar la desincorporación del dominio público, los bienes que hayan dejado de ser útiles o necesarios para esos fines;

"II. Autorizar la enajenación de bienes, con excepción de los bienes señalados en las fracciones V, VI y VII del artículo 6o. de esta ley;

"III. Negar las solicitudes del gobernador, referentes a la autorización de cambio de régimen de bienes de dominio público a bienes de dominio privado, así como las relativas a la enajenación del patrimonio de las entidades públicas;

"IV. Asegurar la reversión en beneficio de las entidades públicas, cuando el patrimonio desincorporado o enajenado no se destine en los tiempos y en las condiciones decretadas, al objeto específico para el cual fue autorizado.

"V. En la revisión y evaluación de la cuenta de la hacienda pública estatal y municipal, verificar el ingreso específico por la enajenación de su patrimonio, así como en su caso, la del destino de beneficio social que se hubiese dado el mismo."

## **"Título tercero**

### **"Capítulo único "De la administración del patrimonio**

**"Artículo 36.** Lo concerniente a la modificación del patrimonio municipal, su administración, uso, aprovechamiento y explotación, será establecido por la Ley Orgánica del Municipio del Estado."

**"Artículo 39.** Por lo que se refiere al patrimonio inmueble de los Municipios o de sus organismos paramunicipales, su destino de uso o de aprovechamiento será determinado por acuerdo de Cabildo."

**"Artículo 40.** Para cambiar el uso o aprovechamiento de los inmuebles, autorizados en los términos de la presente ley, los usuarios deberán solicitarlo ante la dependencia que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública sea la encargada del patrimonio del Estado, la dependencia o funcionario municipal que corresponda o ante el órgano de gobierno del organismo paraestatal o paramunicipal, según sea el caso."

**"Artículo 45.** Las autoridades competentes, estatales y municipales deberán promover las acciones y diligencias procedentes con el objeto de obtener títulos supletorios de dominio, oponibles a terceros, para delimitar y precisar su patrimonio mobiliario e inmobiliario, incluyendo el de sus respectivos organismos descentralizados, así como solicitar a la autoridad competente el ejercicio de la acción reivindicativa y del derecho de reversión, cuando así sea procedente. ..."

## **"Título quinto**

### **"Capítulo único**

#### **"Del registro público de la propiedad estatal, municipal y de los organismos paraestatales y paramunicipales**

**"Artículo 58.** La dependencia que conforme a la ley sea la encargada del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, llevará el registro del patrimonio de las entidades públicas, bajo las normas y procedimientos establecidos en el reglamento respectivo."

**"Artículo 60.** Son inscribibles en la sección correspondiente al registro del patrimonio de las entidades públicas:

"I. Los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad, el dominio, la posesión y los demás derechos reales que les pertenezcan;

"..."

"III. Los decretos que incorporen o desincorporen bienes del dominio público; ..."

**"Artículo 61.** Los bienes de uso común y en general los de dominio público, no requerirán inscripción conforme a lo ordenado en el artículo anterior, salvo que se trate de bienes destinados al servicio público para oficinas,

centros hospitalarios, instituciones educativas, centros asistenciales, de cultura y deporte, museos, teatros, galerías, bibliotecas y los similares a éstos."

97. La Constitución Local observa el mandato de la Carta Fundamental de reconocer el derecho de los Municipios a contar con un patrimonio, integrado por bienes de dominio público y privado; circunstancia que de forma reglamentaria regula la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios.

98. Esta última señala que las entidades públicas son todas aquellas dependencias, unidades u organismos de la administración pública centralizada y paraestatal; así como los Municipios y sus organismos paramunicipales, cuyo patrimonio se constituye de bienes muebles e inmuebles y que podrán ser de dominio público y dominio privado.

99. Para el caso específico de los Municipios del Estado, el uso o aprovechamiento de los bienes inmuebles que conforman su patrimonio se determinará mediante el acuerdo de Cabildo correspondiente.

100. Dicho patrimonio tendrá el carácter de inalienable, inembargable e imprescriptible y no podrá imponérsele ningún tipo de servidumbre; emplearse ninguna vía de apremio, dictarse mandamiento de ejecución ni hacerse efectivas por ejecución forzosa las sentencias dictadas en contra de dichos bienes que conformen el patrimonio respectivo.

101. Por lo que hace a los bienes inmuebles, relevantes en la presente controversia constitucional, las diferencias que existen entre los de dominio público y dominio privado de las entidades públicas radica en la incorporación o desincorporación que, de los mismos, resuelva el Poder Ejecutivo, en el primer caso, y el Legislativo, en el segundo, a través de los procedimientos que al efecto establece la ley relativa.

102. Así, se entienden bienes inmuebles de dominio público por ministerio de ley los de uso común para uso de los habitantes y población transeúnte de Zacatecas, los destinados a la prestación de servicios públicos, los destinados a la infraestructura de los organismos paraestatales y paramunicipales, los inmuebles que pasen a formar parte del dominio público –por decreto del gobernador– al estar bajo el control y administración de alguna entidad pública, las zonas e inmuebles que conformen el patrimonio cultural, los recursos naturales que no sean materia de regulación federal y los derechos de servidumbre cuando el predio dominante sea cualquiera de los señalados.

103. Dicha categoría de bienes pueden cambiar de régimen de propiedad o ser enajenados mediante decreto de desincorporación emitido, exclusivamente, por la Legislatura, sólo en caso de no ser útiles o indispensables para la prestación de un servicio público o que hayan dejado de serlo, salvo por lo que hace a aquellos relacionados con el patrimonio cultural o natural exclusivamente o que sean de regulación federal.

104. En oposición, los bienes inmuebles de dominio privado, son todos aquellos bienes de dominio público que hubieran sido desincorporados por el Poder Legislativo Estatal para cambiar de régimen de propiedad, ser enajenados o gravados; los que también por decreto legislativo dejen de destinarse a la prestación de un servicio público; los que hubieran formado parte de un organismo paraestatal o paramunicipal que sea objeto de liquidación, disolución o extinción; los que, previa desincorporación del dominio público, se destinen a vivienda popular; los terrenos vacantes; y demás equiparables.

105. Los inmuebles de dominio privado podrán pasar mediante la declaratoria correspondiente, al dominio público cuando sean destinados al uso común, a un servicio público o a alguna de las actividades que se equiparen a un servicio público o que, de hecho, se utilicen para tal fin.

106. El procedimiento de incorporación de bienes al dominio público en favor de cualquiera de las entidades públicas compete, en exclusiva, al gobernador, ya sea porque, sin ser propiedad de persona moral o física alguna, estén destinados a la prestación de servicios públicos o los que, siendo propios, se utilicen para ese fin o equiparables a éstos; así como de aquellos bienes que, siendo de dominio privado, estén en posesión de la entidad pública.

107. Sobre la incorporación de bienes de dominio público, el legislador previó que los Municipios podrán ejercer, a través del presidente y síndico municipales, sus atribuciones en los casos relativos a la expedición de bases generales para el aprovechamiento de los bienes de dominio público y todas las necesarias para el cumplimiento de la ley y sus reglamentos, el ejercicio de acciones para obtener, mantener o recuperar la propiedad o posesión sobre el patrimonio del Estado, llevar a cabo la remoción de obstáculos naturales o artificiales que impidan el uso o destino del patrimonio del Estado, entre otras.

108. Por otra parte, para que un bien inmueble deje de ser de dominio público y pasar el régimen de dominio privado o, de ser el caso, para su enajenación, requiere de la intervención de la Legislatura además de la del gobernador y, entre otros requisitos, el acuerdo obtenido de, por lo menos, las

dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento presentes en sesión de Cabildo, sobre la necesidad social de dicha desincorporación.

109. Todo lo anterior, para explicar los mecanismos legales a través de los cuales se lleva a cabo la incorporación o desincorporación de bienes inmuebles al patrimonio del Estado, sus Municipios y/o sus organismos paraestatales o paramunicipales, de los cuales interesa el primero de ellos en el asunto.

110. Por otra parte, respecto al uso o aprovechamiento de los bienes inmuebles que conforman el patrimonio del Municipio, tales actuaciones serán determinadas por acuerdo de Cabildo, sin que la ley prevea la intervención del gobernador o de la Legislatura.

111. En todo lo concerniente a la modificación del patrimonio municipal, su administración, uso, aprovechamiento y explotación, será establecido por la Ley Orgánica del Municipio del Estado y para solicitar el cambio de uso o aprovechamiento de inmuebles, los usuarios deberán solicitarlo ante la dependencia municipal que corresponda o ante el órgano de Gobierno del organismo paramunicipal, según sea el caso.

112. Finalmente, la ley señala en lo relevante que las autoridades competentes, estatales y municipales deberán promover las acciones y diligencias procedentes con el objeto de obtener títulos supletorios de dominio, oponibles a terceros, para delimitar y precisar su patrimonio mobiliario e inmobiliario, incluyendo el de sus respectivos organismos descentralizados, así como solicitar a la autoridad competente el ejercicio de la acción reivindicativa y del derecho de reversión, cuando así sea procedente.

113. La dependencia que conforme a la ley sea la encargada del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, llevará el registro del patrimonio de las entidades públicas, bajo las normas y procedimientos establecidos en el reglamento respectivo, los cuales pueden comprender los títulos por los cuales se adquiera, transmita, modifique, grave o extinga la propiedad, el dominio, la posesión y los demás derechos reales que les pertenezcan, así como los decretos que incorporen o desincorporen bienes del dominio público; siempre que estén destinados al servicio público para oficinas, centros hospitalarios, instituciones educativas, centros asistenciales, de cultura y deporte, museos, teatros, galerías, bibliotecas y los similares a éstos.

114. Conforme a lo dispuesto en el Código Civil para el Estado de Zacatecas, de aplicación supletoria a la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios en términos del artículo 3 citado, pueden ser objeto de apropiación todas las

cosas y los derechos que no estén excluidas del comercio, ya sea por su naturaleza o por disposición de la ley; en el primer caso, cuando no puedan ser poseídas por un individuo exclusivamente y, en el segundo, aquellas que la normatividad declare irreductibles a propiedad particular.<sup>33</sup>

115. El derecho real es el poder jurídico que en forma directa e inmediata se ejerce sobre un bien o un derecho para su aprovechamiento total o parcial o en funciones de garantía, siendo oponible a terceros. En derechos reales distintos de la propiedad y de los privilegios de autor, el poder jurídico es oponible además al dueño del bien objeto del gravamen, quien como sujeto pasivo reporta obligaciones reales de carácter patrimonial, positivas y negativas.

116. Por su parte, el derecho personal es la facultad jurídica que corresponde al acreedor para exigir al deudor el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer.

117. Los bienes que pueden ser objeto de apropiación pueden ser muebles e inmuebles<sup>34</sup> y, considerados según las personas a quienes pertenecen, de dominio público o propiedad de los particulares,<sup>35</sup> siendo los primeros los que interesan en el asunto.

<sup>33</sup> **Artículo 58.** Bien es todo aquello que puede ser objeto de apropiación. Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas y derechos que no estén excluidos del comercio.

"Las cosas y derechos pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley. Están fuera del comercio por su naturaleza las que no puedan ser poseídas por alguna persona exclusivamente, y por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular."

**Artículo 59.** El derecho real es un poder jurídico que en forma directa e inmediata se ejerce sobre un bien o un derecho para su aprovechamiento total o parcial o en funciones de garantía, siendo oponible dicho poder a terceros por virtud de una relación jurídica que se establece entre éstos últimos y el titular del derecho. En los derechos reales distintos de la propiedad, y de los privilegios de autor, el citado poder jurídico es oponible además al dueño del bien objeto del gravamen, quien como sujeto pasivo determinado reporta obligaciones reales de carácter patrimonial, positivas o negativas.

"El derecho personal es la facultad jurídica que corresponde al acreedor para exigir al deudor el cumplimiento de una obligación de dar, hacer o no hacer."

<sup>34</sup> **Artículo 60.** Son bienes inmuebles aquellos que no pueden trasladarse de un lugar a otro sin alterar su forma o sustancia, los muebles por naturaleza que perteneciendo al dueño de un inmueble se hayan incorporado a éste con la intención de unirlos permanentemente o para su explotación económica, así como los derechos reales sobre inmuebles. ..."

**Artículo 62.** Son bienes muebles las cosas que pueden trasladarse de un lugar a otro, ya sea por sí mismos, ya por efectos de una fuerza exterior; los derechos y acciones que tengan por objeto o se deriven de los bienes citados en este artículo; los derechos personales y sus acciones, y aquellos bienes que estén destinados a ser separados de un inmueble. En consecuencia se clasifican en muebles por su naturaleza, por disposición de la ley o por anticipación. ..."

118. Por bienes de dominio del poder público deben comprenderse aquellos que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios, los cuales podrán ser de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios.<sup>36</sup>

119. Los primeros son inalienables e imprescriptibles y su provecho corresponde a todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley; los segundos y terceros señalados pertenecen en pleno dominio a la Federación, al Estado o a los Municipios, pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados.<sup>37</sup>

120. Sobre los bienes en general, es posible ejercer la posesión o la propiedad o ambos. La posesión es el poder de hecho que se ejerce sobre el bien para su aprovechamiento total o parcial o para su custodia, que podrá ser como consecuencia del goce efectivo de un derecho real o personal o de una situación de hecho,<sup>38</sup> pudiendo ser objeto de posesión sólo aquellos bienes y derechos que sean objeto de apropiación.<sup>39</sup>

121. Cuando en virtud de un acto jurídico, el que se ostenta como propietario o titular de un derecho real entrega a otro un bien, concediéndole el derecho de retenerlo temporalmente en su poder en calidad de usufructuario,

<sup>35</sup> "Artículo 65. Los bienes son de dominio del poder público o propiedad de los particulares."

<sup>36</sup> "Artículo 66. Son bienes de dominio del poder público los que pertenecen a la Federación, a los Estados o a los Municipios."

"Artículo 67. Los bienes de dominio del poder público en general situados o que se encuentren en la entidad y los pertenecientes al Estado o Municipios de Zacatecas, en particular, se regirán por las disposiciones de este código en cuanto no esté determinado por otras leyes."

"Artículo 68. Los bienes de dominio del poder público, se dividen en bienes de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios."

<sup>37</sup> "Artículo 69. Los bienes de uso común son inalienables e imprescriptibles. Pueden aprovecharse de ellos todos los habitantes, con las restricciones establecidas por la ley, pero para aprovechamientos especiales se necesita concesión otorgada con los requisitos que prevengan las leyes respectivas."

"Artículo 71. Los bienes destinados a un servicio público y los bienes propios pertenecen en pleno dominio a la Federación, al Estado o a los Municipios; pero los primeros son inalienables e imprescriptibles, mientras no se les desafecte del servicio público a que se hallen destinados."

<sup>38</sup> "Artículo 90. La posesión es un poder de hecho que se ejerce sobre un bien para su aprovechamiento total o parcial o para su custodia; puede ser consecuencia del goce efectivo de un derecho real o personal, o de una situación de hecho. En el primer caso, se es poseedor en derecho; en el segundo, se es poseedor de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 93. Pero aun este tipo de posesión es garantizado por la ley en los casos expresos que se consigna, en cuanto puede llegar a constituir un derecho o convalidar jurídicamente el hecho. ..."

<sup>39</sup> "Artículo 94. Sólo pueden ser objeto de posesión de los bienes y derechos que sean objeto de apropiación, así como los derechos inherentes al estado civil de las personas."

arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro análogo, los dos son poseedores del bien; el propietario en posesión originaria y el otro en posesión derivada.<sup>40</sup> La posesión originaria establece la presunción de propiedad en favor de quien la tiene para todos los efectos legales, lo que no acontece en favor de quien posee, en virtud de un derecho personal o real distinto al de dominio.<sup>41</sup>

122. En cambio, la propiedad es el poder jurídico que en forma inmediata, directa y exclusiva se ejerce sobre un bien para usarlo, disfrutarlo o disponer de él, dentro de las limitaciones y modalidades que fijen las leyes,<sup>42</sup> la cual puede adquirirse de distintas maneras, entre otras, por ley.<sup>43</sup>

123. El Estado puede imponer las modalidades o formas de ejercicio de los derechos de propiedad que el interés público reclame.<sup>44</sup>

124. Además de las nociones recién apuntadas, para el caso que se analiza, debe señalarse que la codificación local reconoce como sujeto de derechos y obligaciones civiles, al igual que a las personas jurídicas individuales, a las personas jurídicas colectivas, dentro de las que se ubican los Municipios,<sup>45</sup> quienes con tal naturaleza, gozarán de la capacidad de goce que

<sup>40</sup> "Artículo 91. Cuando en virtud de un acto jurídico, el que se ostenta como propietario o titular de un derecho real entrega a otro un bien, concediéndole el derecho de retenerlo temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario u otro título análogo, los dos son poseedores del bien. El que lo posee a título de propietario tiene una posesión originaria; el otro, una posesión derivada."

<sup>41</sup> "Artículo 98. La posesión originaria establece la presunción de propiedad a favor de quien la tiene para todos los efectos legales. No se establece la misma presunción en favor de quien posee en virtud de un derecho personal o real distinto al de dominio, pero si es poseedor de buena fe, se tiene la presunción de haber obtenido la posesión del dueño del bien o derecho poseído."

<sup>42</sup> "Artículo 133. La propiedad es un poder jurídico que en forma inmediata, directa y exclusiva se ejerce sobre un bien para usarlo, disfrutarlo o disponer de él, dentro de las limitaciones y modalidades que fijen las leyes. ..."

<sup>43</sup> "Artículo 154. Se reconocen como medios de adquirir la propiedad los siguientes:

"...

"VII. La ley."

<sup>44</sup> "Artículo 133. ...

"El Estado puede imponer las modalidades o formas de ejercicio de los derechos de propiedad que el interés público reclame, cuando los bienes permanezcan ociosos o improductivos, o cuando el propietario ejerza sus derechos de modo notoriamente discordante o contrario a la naturaleza o destino de los bienes."

<sup>45</sup> "Artículo 51. Las personas jurídicas colectivas son:

"I. El Estado Federal Mexicano, las entidades federativas, los Municipios y la familia; ..."

el propio Código Civil local les reconoce y la de ejercicio en tanto no esté restringida por declaración judicial o por disposición de la ley.<sup>46</sup>

125. Con base en esta calidad de persona jurídica colectiva, además del derecho que la Constitución Federal reconoce en el artículo 115, fracción II, el Municipio tiene derecho a un patrimonio propio, integrado por bienes muebles e inmuebles, obligaciones y derechos apreciables en dinero, presentes y futuros, destinados a la realización de un fin jurídico económico sin perjuicio de aquellos bienes o derechos que se designen para la realización de un fin lícito concreto, con absoluta independencia de su patrimonio.<sup>47</sup>

126. Consecuentemente, el patrimonio municipal se refiere a todos los bienes materiales e inmateriales, muebles e inmuebles, que le pertenecen y sobre los cuales ejerce dominio.

127. Por las razones señaladas, no es posible establecer que el acuerdo de incorporación impugnado envuelva una lesión a los derechos patrimoniales constitucionalmente tutelados del Municipio actor, porque contrario a lo que afirma, la incorporación a su dominio público de los bienes inmuebles a los que se ha hecho referencia implica un reconocimiento de propiedad y posesión en su favor.

128. En el acuerdo del Ejecutivo se dispuso:

"Ahora bien, el palacio municipal se encuentra destinado a la prestación de servicios públicos; pues en él se ubican diversas oficinas municipales de atención al público en general y las cuales son utilizadas en actividades específicas del Municipio de Atolinga. Por su parte el jardín municipal es un espacio de uso común que puedan usar los habitantes de ese Municipio o la población transeúnte, sin más limitaciones que las establecidas en la ley y demás disposiciones legales relativas inmuebles cuyas característica, de uso y destino se consideran de dominio público y están bajo el resguardo y administración del citado Municipio de Atolinga, Zacatecas.

<sup>46</sup> "Artículo 52. La capacidad de goce de las personas jurídicas colectivas, se adquiere por disposición de esta ley. Y la capacidad de ejercicio se les reconoce a todas aquellas cuya aptitud legal no esté restringida al respecto por declaración judicial o por disposición de la ley."

<sup>47</sup> "Artículo 38. El patrimonio es el conjunto de bienes, obligaciones y derechos apreciables en dinero, presentes y futuros, destinados a la realización de un fin jurídico económico, sin perjuicio de que las personas puedan designar determinados bienes o derechos patrimoniales a la realización de un fin lícito concreto, con absoluta independencia de su patrimonio."

"En el expediente a estudio los promoventes acompañaron a su solicitud diversas documentales entre las que se encuentra la documental pública consistente en copia fotostática certificada de los planos o cartas catastrales del palacio municipal y jardín principal de Atolinga, Zacatecas, que obran en los archivos de la oficina del impuesto predial de dicho Municipio, expedidos el día dieciocho de enero del año en curso, por la C. María del Refugio Sánchez Castañeda, encargada de dicha oficina; documental pública consistente en el oficio número CRP-0512 de fecha cinco de marzo del año dos mil catorce, suscrito por la MDE Olga Leticia Guzmán Enríquez, directora de Catastro y Registro Público, dirigido a la síndica del Municipio de Atolinga, Zacatecas en el cual le informa que después de haber realizado una búsqueda en los archivos que obran en esa dirección, se localizó cédula predial y plano del predio urbano denominado jardín principal, ubicado en la cabecera municipal de Atolinga, Zacatecas, documentales con las que se demuestra que los predios de referencia se encuentran perfectamente delimitados e identificados, así como que los mismos están bajo el resguardo y administración del citado Municipio.

"En armonía con lo anterior, el artículo 25, fracción I, de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas señala que compete al gobernador del Estado emitir declaratorias de incorporación al régimen de bienes de dominio público en favor de alguna de las entidades públicas; poseyendo este carácter los Municipios del Estado, atendiendo al contenido del numeral 4, fracción I, del multicitado ordenamiento jurídico.

"En consecuencia, es procedente emitir la declaratoria para incorporar el palacio municipal y el jardín principal del Municipio de Atolinga, Zacatecas, al régimen de dominio público, porque ambos inmuebles se destinan a la prestación de servicios públicos con un fin de utilidad general, el primero de ellos que es utilizado por dicho Municipio en las actividades específicas de su objeto; y el segundo de los descritos por ser de uso común utilizado por los transeúntes sin más limitaciones que las propias que la ley señala, dicha declaratoria solo incorporar (sic) los bienes al régimen de dominio público del Municipio de Atolinga, Zacatecas.

"Por lo antes expuesto, con fundamento en la facultad prevista en el artículo 25, fracción I, y demás relativos y aplicables de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas, tengo a bien emitir la siguiente:

"Declaratoria de incorporación al régimen de bienes de dominio público.

"**Artículo primero.** Se declara la incorporación al régimen de bienes del dominio público del Municipio de Atolinga, Zacatecas, el palacio municipal y el jardín principal ...'

"**Artículo segundo.** La presente declaratoria por su naturaleza será indefinida pero podrá ser modificada en los términos de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios de Zacatecas.'

"**Artículo tercero.** La presente declaratoria no constituye el título de propiedad de los bienes inmuebles que se incorporan al dominio público del Ayuntamiento de Atolinga, Zacatecas."

129. Bajo esa tesis, debe determinarse que el decreto de declaratoria de incorporación al dominio público de bienes inmuebles emitido por el gobernador de Zacatecas en favor del Municipio de Atolinga, no invade la esfera competencial de este último ni constituye un acto que transgreda lo previsto en la Constitución Federal.

130. Como se desprende del acuerdo de incorporación, el gobernador del Estado de Zacatecas, observando el mandato previsto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal y que reconoce en el artículo 145 de la Constitución Local, actuó de conformidad con estas normas y las reglamentadas en las leyes locales; a saber, específicamente la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios.

131. En este contexto, la facultad que el legislador local confirió al gobernador del Estado de Zacatecas para autorizar las declaratorias de incorporación al régimen de bienes de dominio público en favor de alguna de las entidades públicas de la entidad, como en el caso, del Municipio de Atolinga, no constituye una limitación al derecho patrimonial del mismo. Por el contrario, busca preservar el patrimonio y hacienda municipales, para la satisfacción de las necesidades públicas del Municipio reconociéndole el dominio sobre los inmuebles en conflicto.

132. Las leyes estatales, para estar de conformidad con la Constitución Federal, regularán y permitirán que sea el propio Ayuntamiento el que determine el destino, o lo cambie, al cual están afectos los bienes del patrimonio municipal, en el entendido de que los bienes de dominio público se considerarán permanentemente afectados a una finalidad, justamente, de interés general o utilidad pública.

133. Por tanto, la atribución del gobernador local para autorizar y declarar la incorporación de bienes al dominio público de los Municipios no contraviene en forma alguna su patrimonio, sino que constituye un mecanismo de control tendiente a protegerlo de modo que se haga de los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de los objetivos y funciones de carácter público que tienen encomendados para con sus habitantes.

134. En ese sentido, el hecho de que la declaratoria gubernamental mencionada no constituya un título de propiedad, como lo pretende el Municipio de Atolinga, Zacatecas, no transgrede su derecho a contar con bienes que conformen su patrimonio y a disponer del uso o aprovechamiento de interés general al cual se destinará el bien inmueble; al tener un efecto positivo que el gobernador incorpore en favor del Municipio para llevar a cabo las funciones de carácter público que tiene encomendadas.

135. Esto es así, porque el gobernador no cuenta con facultades para otorgar el título de propiedad ya que –se insiste– sólo puede reconocerla; pues para el objetivo que pretende el Municipio actor, tal como lo dispone la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios, corresponde al Registro Público de la Propiedad y del Comercio inscribir el decreto de incorporación de bienes del dominio público en el libro correspondiente y, en su caso, expedir el documento que acredite que la entidad tiene el dominio de los bienes inmuebles que, en su caso, se incorporaron a su patrimonio.

136. Con base en los razonamientos hasta aquí expuestos, resulta infundado el primer concepto de invalidez porque, contrario a la pretensión del Municipio de Atolinga, Zacatecas, la negativa del Poder Ejecutivo al hecho de que la declaratoria de incorporación de los bienes inmuebles al régimen de dominio público en su favor no constituya un título de propiedad, de forma alguna lesiona su plena capacidad para adquirir bienes inmuebles ni la autonomía para determinar el destino de aquéllos para la satisfacción del interés común; por lo que no se transgreden los derechos constitucionales que la Carta Magna reconoce al Municipio Libre, pues no se demuestra ni advierte una invasión al ámbito de competencias del gobernador local al actor.

137. De igual manera, resulta infundado el segundo concepto de invalidez, en tanto el decreto de incorporación no se contrapone a lo previsto en los artículos 27 y 115 constitucionales, porque no limita la capacidad municipal para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos a su cargo; porque el Poder Ejecutivo Estatal proveyó de conformi-

dad lo solicitado por el Municipio actor, en el sentido de incorporar a su dominio público el palacio municipal y jardín principal y, consecuentemente, a su patrimonio para el ejercicio de sus funciones de gobierno, por lo que la incorporación no sólo no vulnera su capacidad adquisitiva ni la merma de forma alguna, sino que la procura.

138. En el mismo sentido, no asiste razón al actor cuando señala que en el decreto se omitió la aplicación de los artículos 4 y 55 de la Ley General de Bienes Nacionales, porque el objeto de la citada normatividad federal es establecer los bienes que constituyen el patrimonio de la nación y el régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal, los cuales se encontrarán sujetos a dicho régimen o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas de carácter federal y que formarán parte del patrimonio de la Federación mediante los procedimientos que al efecto se dispongan.<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> "**Artículo 1.** La presente ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer:

"I. Los bienes que constituyen el patrimonio de la nación;

"II. El régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal; ..."

"**Artículo 4.** Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

"Esta ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.

"Se consideran bienes regulados por leyes específicas, entre otros, los que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Para los efectos del penúltimo párrafo del artículo 1 de la citada ley, se entenderá que los bienes sujetos al régimen de dominio público que establece este ordenamiento y que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, continuarán en el referido régimen hasta que los mismos sean desincorporados en términos de esta ley.

"Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles. Estas instituciones establecerán, de conformidad con sus leyes específicas, las disposiciones que regularán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes mencionados. En todo caso, dichas instituciones deberán tramitar la inscripción de los títulos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal.

"Los monumentos arqueológicos y los monumentos históricos y artísticos propiedad de la Federación, se regularán por esta ley y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas."

"**Artículo 55.** Cuando alguna dependencia, la Procuraduría General de la República o una de las unidades administrativas de la presidencia de la República ejerza la posesión, control o

139. Disposiciones que, en atención a la soberanía federal y de las entidades de los Estados Unidos Mexicanos, resultan exclusivamente aplicables al tipo de bienes antes señalados y sobre los que las leyes locales, evidentemente, no podrán disponer, como por ejemplo en el caso, en que lo prohíbe el numeral 7 de la Ley del Patrimonio del Estado y Municipios ya citado.

140. Por ende, sin que sea óbice que incluso la Ley General de Bienes Nacionales también establece lo que debe comprenderse por bienes de dominio público y la forma en la cual deberá comprenderse la propiedad de las entidades públicas, lo cierto es que la referida legislación federal no resulta aplicable para los efectos que señala el Municipio actor.

### XIII. Decisión

141. Ante lo infundado de los conceptos de invalidez propuestos por el Municipio de Atolinga, Zacatecas, para demostrar violación a su esfera competencial y la supuesta transgresión al artículo 115, fracción II, inciso b), de la Constitución Federal, debe determinarse la legalidad del acuerdo de dieciocho de junio de dos mil catorce, que constituyó el decreto que contiene la declaratoria de incorporación de dos bienes inmuebles al dominio público en favor del Municipio de Atolinga, Zacatecas, consistentes en el palacio municipal y jardín principal, publicado en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de julio siguiente.

142. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del acuerdo de dieciocho de junio de dos mil catorce por el que el gobernador del Estado de Zacatecas emitió la Declaratoria de incorporación al régimen de bienes de dominio público en favor del Municipio de Atolinga, Zacatecas y su publicación en el Periódico Oficial del Estado el dieciséis de julio de dos mil catorce.

---

administración a título de dueño, sobre un inmueble del que no exista inscripción en el Registro Público de la Propiedad que corresponda al lugar de su ubicación, el Ejecutivo Federal, por conducto de la secretaría o la dependencia administradora de inmuebles de que se trate, podrá sustanciar el siguiente procedimiento para expedir la declaratoria de que dicho bien forma parte del patrimonio de la Federación: ..."

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente). En contra de los emitidos por los Ministros: José Ramón Cossío Díaz, quien se reserva su derecho a formular voto particular y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

**En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.**

Esta ejecutoria se publicó el viernes 31 de marzo de 2017 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

**Voto particular** que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en la controversia constitucional 76/2014, promovida por el Municipio de Atolinga, Zacatecas.

Tema del voto: ¿El Municipio actor cuenta con interés legítimo para impugnar la declaratoria de incorporación al régimen de bienes de dominio público a favor del Municipio, el palacio y jardín principal municipales? No, porque, en mi opinión, no se alega una invasión a la esfera de competencias del Municipio, sino que la impugnación implicaba meras cuestiones de estricta legalidad. En este sentido, se debió sobreseer en el juicio constitucional por falta de interés legítimo del Municipio actor.

#### **I. Antecedentes:**

El Municipio de Atolinga del Estado de Zacatecas, demandó del gobernador y del secretario general de gobierno de la entidad, el decreto que contiene la declaratoria de incorporación de dos bienes inmuebles al dominio público en favor del Municipio, consistentes en el palacio y jardín principal municipales, de dieciocho de junio de dos mil catorce, publicado en el Periódico Oficial de la entidad el dieciséis de julio siguiente.

En particular, el Municipio actor combatió la parte considerativa y resolutive del decreto que dispone que dicha declaratoria no constituye el título de propiedad de los bienes inmuebles que se incorporan al dominio público del Ayuntamiento de Atolinga, Zacatecas.

## II. Sentencia de la mayoría:

En sesión de veinticuatro de agosto de dos mil dieciséis, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos,<sup>1</sup> resolvió declarar procedente pero infundada la controversia, y reconocer la validez del "Acuerdo de dieciocho de junio de dos mil catorce por el que el gobernador del Estado de Zacatecas emitió la declaratoria de incorporación al régimen de bienes de dominio público en favor del Municipio de Atolinga, Zacatecas y su publicación en el Periódico Oficial del Estado de dieciséis de julio de dos mil catorce".

## III. Razones del voto:

En mi opinión, se debió haber declarado fundada la causa de improcedencia que de manera coincidente hicieron valer tanto el gobernador como el secretario general de gobierno, consistente en que el Municipio actor, carece de interés legítimo para impugnar la citada declaratoria de incorporación, porque con dicho acto no se vulnera su ámbito de atribuciones, ya que no le causa agravio alguno. Ello, conforme al criterio del Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, el cual ha reiterado en diversos asuntos el cual se reafirmó, al resolver las controversias constitucionales 89, 93, 95 y 98, todas 2014, en sesión pública de catorce de marzo de dos mil dieciséis.<sup>2</sup>

En estas controversias el Pleno sostuvo que la controversia constitucional 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 y, por tanto, para que las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, de la citada Norma Fundamental cuenten con interés legítimo 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.

El que la Constitución Federal reconozca legitimación para intervenir en una controversia constitucional a las entidades, poderes u órganos que menciona el artículo 105, fracción I, es insuficiente para que, a instancia de alguno de ellos, la Suprema Corte de Justicia realice un análisis abstracto de constitucionalidad de las normas o actos impugnados desvinculado del ámbito competencial de la parte actora.

Por tanto, el ente legitimado que promueva la controversia en contra de una norma o acto y no logre acreditar que afecta su esfera de facultades o atribuciones, sino que lo hace por el mero interés de preservar la regularidad constitucional en el ejercicio de las atribuciones constitucionales conferidas a otros órganos originarios del Estado, no actualiza las condiciones para que se resuelvan los temas propuestos, ya que, al no demostrarse una afectación es evidente su falta de interés legítimo.

Si bien es cierto que la Suprema Corte de Justicia a través de la controversia constitucional puede revisar la legalidad de actos y normas emitidos por autoridades del Estado,

---

<sup>1</sup> La votación mayoritaria fue de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández y presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), en contra de los emitidos por los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>2</sup> La votación en estos precedentes en este tema fue por mayoría de nueve votos de los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Aguilar Morales.

ya que el alcance de la controversia es sobre cualquier tipo de violación a la Constitución Federal, esta revisión de legalidad está siempre supeditada a que exista una afectación a la esfera competencial del actor, pues de no ser así se desnaturalizaría la función de la vía de controversia constitucional permitiéndose la revisión en abstracto, de un acto que de ningún modo se relacione con quien la impugna, convirtiendo a este tribunal en un órgano de revisión de toda la legalidad de las actuaciones de las autoridades independientemente de la finalidad y estructura de la controversia constitucional, esto es, del principio de división de poderes y la salvaguarda del federalismo.

Por estas razones, considero que la controversia debió sobreseerse, al actualizarse la causal de improcedencia de falta de interés legítimo del Municipio actor, puesto que con la declaratoria de incorporación tanto, del palacio municipal como, del jardín principal, no se vulnera su esfera de competencias, puesto que el determinar si es correcto o no emitir un documento como el que pretende el Municipio actor, es una cuestión de mera legalidad, convirtiendo al Tribunal Constitucional en un órgano de revisión de toda la legalidad de las actuaciones de las autoridades independientemente de la finalidad y estructura de la controversia constitucional, esto es, sin que se aduzcan cuestiones que deriven del principio de división de poderes o la salvaguarda del federalismo.

Además, estimo que la tesis «P./J. 42/2015 (10a.)» que se cita en la sentencia, en la página 27, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.", lejos de servir como fundamento para el sentido del proyecto, apoya la opinión que aquí comparto ya que, si bien como ahí se indica, se debe tener una amplia concepción del principio de afectación, dicha amplitud debe entenderse siempre en el contexto de "una afectación al ámbito competencial de los órganos primarios del Estado" tal como en el caso lo es el Municipio actor, siendo que en este entendimiento se han considerado como hipótesis de improcedencia de una controversia constitucional, cuando se alegan exclusivamente violaciones a: 1) cláusulas sustantivas diversas a las competenciales y/o 2) de estricta legalidad.

Así, esta tesis apoya el sentido de la opinión que aquí comento ya que en el presente caso no se alega alguna invasión de competencias, sino cuestiones de estricta legalidad, sin que tampoco sea el caso, de que se entremezclen violaciones de legalidad asociadas con la competencia del Municipio actor, por lo que, al no presentarse un principio de afectación, sino un estudio de estricta legalidad, la controversia constitucional resulta improcedente y, por tanto, en mi opinión, debió ser sobreseída.

Éstas son las razones por las que voté en contra de la resolución mayoritaria de la Primera Sala.

**Nota:** La tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33.

Este voto se publicó el viernes 31 de marzo de 2017 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



Esta obra se terminó de editar el 31 de marzo de 2017 y se imprimió y encuadernó en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo núm. 244, Col. Paraje San Juan, Delegación Iztapalapa, C.P. 09830, Ciudad de México, México. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. La edición consta de 1,000 ejemplares impresos en papel bond de 75 gr.

